

Les Problèmes Financiers

DE LA

Route Française

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 4 Décembre 1941, à 14 heures

PAR

Jacques HOUDRY

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants : MM. WALINE, Professeur
LAMPUE, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1941

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

Les Problèmes Financiers

DE LA

Route Française

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 4 Décembre 1941, à 14 heures

PAR

Jacques HOUDRY

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants : MM. WALINE, Professeur
LAMPUE, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1941

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.*



INTRODUCTION

Les grandes constructions de routes ont de tout temps coïncidé avec l'apogée de la politique et de la culture des nations. L'un des plus anciens chemins pavés connus a été établi quelque 4.000 ans avant J.-C., pour le transport des énormes blocs de pierre calcaire destinés à l'édification de la pyramide de Chéops. L'établissement du réseau routier de chaque pays a, depuis lors, subi les vicissitudes des choses humaines : tantôt les peuples se sont adonnés à l'amélioration et à l'entretien de leurs voies de communication, tantôt ils ont joui des œuvres créées en s'en servant ou les ont même parfois laissé tomber en ruines. Document historique pour le jugement de la postérité, les voies construites il y a des siècles par les Romains témoignent de nos jours encore de la puissance créatrice de ce grand peuple.

Mais le développement de la circulation automobile devait donner un essor prodigieux et une place de premier plan aux routes. Le xx^e siècle paraît être le siècle de leur construction intensive, suivant des conceptions nouvelles, alors que le précédent fut celui de la construction des voies ferrées.

L'époque n'est plus où les voitures roulaient dans un tourbillon de poussière. Les progrès de la mécanique, les besoins de déplacements rapides et confortables, la mise en service de véhicules lourds ont nécessité l'établissement de routes à revêtements nouveaux particulièrement résistants et amené la création de voies spéciales réservées à la circulation automobile. Ainsi les travaux routiers ont pris, depuis quelque trente ou quarante ans, en France comme dans tous les autres pays, une importance grandissante tant au point de vue économique que social.

L'automobile, en effet, a cessé d'être un objet de luxe, comme pendant la période de son apparition. La route est ainsi devenue une grande artère de circulation tant pour les déplacements dus au tourisme et à l'agrément personnel, que pour les transports professionnels.

En outre, les travaux routiers nécessitent l'emploi d'une main-d'œuvre nombreuse et ils ont été considérés pour cette raison par de nombreux Etats comme l'une des catégories de travaux publics les plus susceptibles de donner une occupation aux chômeurs.

* * *

Depuis les temps les plus reculés, les Gouvernements scrupuleux et conscients de leurs charges considèrent comme un service public de mettre les routes à la disposition des citoyens. Le maintien en bon état du réseau routier est, avec l'armée et la justice, une des plus anciennes attributions de l'Etat, une de celles où l'opinion publique admet le moins que celui-ci ne remplisse pas sa tâche d'une manière satisfaisante, une de celles où les défaillances risquent le plus d'entraîner l'impopularité.

Or, l'accroissement prodigieux des véhicules en circulation exige l'établissement d'un réseau de voies de communication constamment adapté aux conditions du trafic moderne. La construction des routes nouvelles, l'amélioration et l'entretien du réseau ancien réclament de nos jours des moyens de financement considérables.

* * *

Dans un pays comme la France, doté d'un magnifique réseau routier long de plus de 600.000 kilomètres, le problème des routes est devenu avant tout un problème d'entretien. Si, pour d'autres pays, il peut être également

un problème de tracé, pour le nôtre, en conséquence de sa longue histoire, de son unité nationale consolidée depuis longtemps, ce dernier problème a maintenant disparu.

Chaque année, pour remédier à l'usure intense causée par la circulation de plus de 2 millions de véhicules, la France doit dépenser plusieurs milliards. Cet important investissement fait du financement des routes, dont les divers aspects sont le sujet de la présente étude, le problème primordial de la Route française.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552425_0056

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DU FINANCEMENT DES ROUTES EN FRANCE

LA NAISSANCE DE LA ROUTE EN GAULE

L'origine des routes en France remonte aux époques les plus reculées. En venant occuper la Gaule, les Romains y trouvèrent un réseau de chemins très rudimentaire et essentiellement local. Il se composait de petites voies très étroites qui, sans pouvoir suffire pour une circulation très active, répondaient néanmoins aux besoins de l'époque, les relations de peuple à peuple, de ville à ville n'existant pas. En effet, la Gaule comprenait alors une multitude de petits Etats, tous ennemis les uns des autres et perpétuellement en guerre.

LES CONSÉQUENCES DE LA DOMINATION ROMAINE

La domination romaine apporta de profonds changements à cette situation. Les grandes générations des Assyriens, des Egyptiens, des Phéniciens, des Carthaginois avaient porté tous leurs efforts sur quelques branches isolées des ouvrages d'art et d'utilité générale. Les Romains, par contre, furent les premiers dans l'antiquité à parcourir le cycle complet des Travaux publics.

L'établissement d'un réseau routier en Gaule répondait pour eux, au début, à un besoin militaire et administratif : celui d'assurer par des communications rapides et sûres la

surveillance et l'obéissance des provinces conquises et l'envoi en tout endroit menacé de leurs fameuses légions et de leur matériel de guerre.

A son apogée, ce réseau dont l'ampleur fut surtout due à Agrippa, gendre d'Auguste, comportait une artère médiane d'Arles à Lyon et de Lyon à Boulogne par Reims, une série de voies divergentes conduisant de Lyon, la capitale, aux extrémités des frontières et des lignes périphériques reliant presque tous les points extrêmes des routes précédentes. Une commission dite « de la carte des Gaules » a provoqué le zèle des Sociétés d'Archéologie françaises. Elle a pu réunir des éléments assez complets pour publier, dès 1862, une première édition de son œuvre. Les recherches sur le terrain et les fouilles ont révélé l'existence de plus de 22.000 km. de voies gallo-romaines ayant couvert notre territoire.

Des préoccupations militaires et stratégiques avaient poussé pendant les premiers siècles d'occupation à construire ces voies. César ne dut en partie ses victoires qu'à la facilité de ses communications. Ce furent des routes d'intérêt économique par la suite, mais surtout d'admirables ouvrages d'art qui, bravant les temps, restent encore intacts aujourd'hui en certains tronçons, montrant ce qu'en des siècles reculés le génie des hommes était capable de bâtir.

D'une manière générale, les Romains s'efforcèrent d'introduire leur droit dans les provinces conquises par eux. L'organisation administrative des routes en Gaule n'a pas échappé à cette règle. Cette administration fut, à partir de l'Empereur Auguste, confiée aux Gouverneurs des Provinces conquises auxquels on adjoignit, pour les grandes routes, des commissaires extraordinaires ou curateurs. Ceux-ci pourvoyaient à la fois à l'entretien, à la police et à la conservation des routes. Sous le Bas-Empire, toutes les voies furent placées sous le contrôle d'Inspecteurs désignés par l'Empereur.

Ces voies étaient classées d'après leur utilité. Les plus importantes dans l'esprit des Romains étaient les « Viae militaires », celles par lesquelles les Empereurs et les capitaines

conduisaient leurs armées et les bagages qu'ils avaient à leur suite (Nicolas Bergier : Histoire des Grands Chemins de l'Empire.

Les autres grandes voies de communication, reliant les centres importants étaient les « viæ regiæ ». Enfin, venaient en troisième ordre les « viæ vicinales », unissant les autres routes aux bourgades rurales.

Toutes ces routes rentraient dans la catégorie des « viæ publicæ » à raison de leur établissement sur le domaine public, à l'inverse des « viæ privatæ » créées par des particuliers sur leurs domaines privés et à leurs frais. De bonne heure, en effet, le droit romain s'efforça de considérer les grands chemins comme « choses hors du commerce », c'est-à-dire comme non susceptibles de propriété privée. Les « viæ militares » et les « viæ regiæ » étaient en principe construites aux frais de l'Etat, lequel réclamait de fortes contributions aux villes desservies. Par contre, l'établissement des « viæ vicinales » incombait aux bourgades traversées. Leur financement était assuré en partie par elles, en partie par les propriétaires riverains. Quant à l'entretien, quel que fut le classement des routes, il fut toujours à la charge des riverains.

Si la circulation sur les voies publiques était libre, la coutume établit toutefois la perception de droits de péage (portorium ou vectigal) sur les personnes, les marchandises et les moyens de transport à certains passages de routes.

Ainsi les Romains, peuple de civilisation particulièrement avancée, donnèrent un magnifique essor au réseau routier de la Gaule, et pour la première fois en France, l'administration et le financement des routes furent envisagés avec eux sous l'impulsion du Pouvoir central.

Malheureusement, l'histoire de ces routes fut en quelque sorte celle de l'Empire romain et à partir des dernières années du Bas Empire, le réseau routier connut lui aussi la même décadence. Aussi la fin de la domination romaine a marqué dans notre Pays le commencement d'une première période pendant laquelle les voies de communication cessèrent d'être entretenues.

L'INVASION DES BARBARES

Avec l'invasion des Barbares, des Goths, des Suèves, des Wisigoths, des Burgondes, ces voies furent complètement abandonnées. Si la loi salique et certains règlements provinciaux contenaient quelques prescriptions concernant les grands chemins, celles-ci toutefois ne valaient pas de bonnes réparations.

Grand Empereur guerrier, Charlemagne tenta par divers Capitulaires de faire revivre les traditions romaines. Il établit des péages sur les ponts et les bacs ; il fixa des règles concernant les grands chemins, notamment la condamnation à l'amende de ceux qui auraient tenté de les fermer. Par un Capitulaire de 793, il remit en vigueur l'ancienne coutume obligeant la population à exécuter les travaux de construction et de réparation des chaussées. Pourtant, ni Charlemagne, ni ses successeurs ne purent aboutir à des résultats positifs. La belle œuvre des Romains s'effrita dans l'anarchie qui clôtura le règne des Carolingiens.

L'ABANDON DES ROUTES AU MOYEN-ÂGE

Durant la période de décadence de l'Empire franc qui suivit la mort de Charlemagne, et aussi longtemps que dura la féodalité, les routes furent de nouveau laissées dans le plus complet abandon. Elles furent même souvent détruites par ceux qui auraient dû les conserver.

Le Pouvoir central manquait d'autorité. Les grandes armées à transporter au loin n'existaient plus. Le commerce et l'industrie demeuraient concentrés dans les villes. Les échanges étaient presque nuls. Les seigneurs guerroyaient continuellement entre eux. Ils ne pensaient guère aux chemins que pour y organiser des embuscades et profiter de leurs fondrières pour attaquer l'ennemi et quelquefois les marchands, au lieu de les réparer pour assurer la circulation des voyageurs : tel était ce Boucard de Montmorency dont la rapacité est demeurée légendaire.

Le développement du système féodal, le départ pour les croisades, tout contribua pendant ces époques troublées que furent le x^e et le xi^e siècle à porter l'attention des gouvernants et des gouvernés sur des sujets autres que l'entretien des grands chemins.

Ce n'est que sous Philippe-Auguste, le calme étant un peu revenu dans le pays, que l'on pensa à réparer les voies publiques. Les premiers travaux sérieux entrepris pour leur assurer quelque viabilité furent faits à Paris. La Chronique de Saint-Denis rapporte en effet que, vers 1185, le roi « manda le prévôt et les bourgeois de Paris et leur ordonna que toutes les rues et voies de la cité fussent pavées bien soigneusement de grès gros et forts ».

Ces travaux se continuèrent peu à peu en province, où l'on répara tout d'abord les traversées des villes et les abords des ponts. Philippe-Auguste nomma, pour surveiller les routes royales, des commissaires royaux qu'il dut bientôt rappeler, étant impuissant à les maintenir contre la volonté de tous les bénéficiaires de fiefs qui voyaient dans la création de ces charges une atteinte portée à leurs prérogatives.

Vers cette époque se place le plus ancien règlement de voirie qui ait été conservé. Il est relatif à la voirie de Paris et a été écrit en 1270, par Jehan Sarrazin, premier « voyer des chemins » dont on connaisse le nom.

D'autre part, des Ordres spéciaux de religieux-ingénieurs, dont Saint Bénézet, constructeur en 1188 du pont d'Avignon, fut l'un des plus illustres membres, se dévouèrent généreusement à des travaux d'intérêt public ; ces « Frères Pontifes » se chargèrent d'assurer le passage des rivières et de construire des ponts avec le produit de quêtes, de dons et d'aumônes.

En Italie, les Hospitaliers de Saint-Jacques du Haut-Pas, en Catalogne les Templiers, en Angleterre et en Suède les évêques, dans une même pensée charitable, s'attachèrent à une œuvre identique. Ces religieux eurent l'initiative des plus grands ouvrages. La Confrérie des Frères Pontifes fut dissoute vers la fin du xvi^e siècle. Depuis le xii^e siècle, elle avait rendu les plus grands services.

Pendant la période féodale, pèlerins, marchands et

voyageurs pouvaient circuler librement sur les chemins dépendant de chaque seigneur, celui-ci s'engageant à leur assurer toute sécurité sur son territoire ; en revanche, ils devaient lui payer divers droits (péages, travers, pontages...). Ces droits, établis par la coutume, étaient destinés à assurer le financement de l'entretien et des réparations des chemins. Ainsi, selon le Glossaire du Droit Français, « le travers est un droit que le seigneur-chatelain prend sur les denrées et marchandises que l'on conduit et traverse de province en autre et qui passent par les détroits et passages de sa seigneurie, à charge d'entretenir les ponts, chaussées, levées et grands chemins en bonne et suffisante réparation et étendue de son péage ».

Mais les seigneurs remplissaient généralement fort mal leur devoir. Aussi, les chemins furent à cette époque dans un complet abandon.

LES EFFORTS POUR AMÉLIORER LE RÉGIME FINANCIER DES ROUTES A PARTIR DU XVI^e SIÈCLE

Du Moyen-Age à la Révolution, afin de remédier à ce fâcheux état d'abandon des routes, la Royauté s'efforça de recouvrer l'autorité et les pouvoirs qui lui permirent de donner des directives d'ensemble sur tout le territoire. Ainsi les divers rois successifs essayèrent d'améliorer les voies de communication ainsi que leur régime administratif et financier.

Louis de Hutin, Jean le Bon, après eux Charles VI, ordonnèrent des réparations aux chemins, chaussées et passages. Charles VII affecta des fonds spéciaux pour la remise en état de viabilité des grands chemins. Louis XI poursuivit la même politique de restauration. Louis XII se réserva comme souverain la direction et la police des voies publiques. Il confirma avec force par une ordonnance du 20 octobre 1508 « ceux qui prennent péages » à réparer les chemins. Il chargea à titre permanent les trésoriers généraux de France — par l'article 18 de l'ordonnance — de surveiller les chemins et l'emploi des fonds y destinés.

Ces trésoriers généraux de France qui, primitivement, étaient des officiers de la maison du roi chargés de gérer ses domaines, jouèrent un grand rôle dans l'histoire de la voirie. Ils devinrent rapidement administrateurs et juges du contentieux du domaine, et ordonnateurs de toutes les dépenses civiles de la maison royale. Ils résidaient à Paris et faisaient en province des tournées annuelles. Après l'ordonnance de 1508, leur charge fut réunie à celle des trésoriers généraux des finances, qui avaient mission de répartir et de recouvrer les impôts, d'en ordonner l'emploi et d'en recevoir les comptes.

François I^{er}, dans un édit de 1535, vantait l'utilité des chemins « sans lesquels ne peuvent bonnement les humains estre nourris et substantés ». Cet édit chargeait les fonctionnaires du Roi de faire exécuter d'office les réparations négligées par les seigneurs locaux.

Quand Henri II, par l'édit de janvier 1551, créa les généralités, il y avait déjà un trésorier dans chacune d'elles. Leur nombre augmenta très vite. Un édit de 1577 avait en effet formé dans chaque généralité les Trésoriers en Conseil sous le nom de Bureau des Finances. On comptait à cette époque cinq trésoriers par généralité. Quelques années plus tard, ce chiffre était doublé.

L'ŒUVRE DE SULLY ET DE COLBERT

Par un édit de 1599, Henri IV chargea son Premier ministre Sully de la construction et de l'entretien des routes : il le nomma en 1603 Grand Voyer de France. Sully organisa méthodiquement l'office dont il était chargé. Il ne maintint que deux trésoriers par généralité. De ce fait les Bureaux de finances disparurent. Il décida que le budget de l'Etat prendrait à sa charge l'entretien des routes. De 1598 à 1607 Sully dépensa près de 5 millions pour les Ponts et Chaussées et près de 1.500.000 livres en 1609. Entre temps, par un règlement de janvier 1605, il avait chargé les trésoriers de dresser pour les dépenses à la charge du Trésor « un état de toutes les réparations qui seront à

faire aux ouvrages publics, en cotant les plus nécessaires et les plus pressées et ce qu'elles pourront coûter ».

Enfin, estimant le système des péages onéreux pour le public, il avait essayé de faire exécuter les travaux en régie avec le concours de l'armée. Cette initiative ne donna pas de bons résultats.

Un autre grand ministre successeur de Sully, Colbert, s'intéressa également au développement du réseau routier. Une grande enquête sur les péages, prescrite par arrêt du Conseil du 17 novembre 1661, servit de base à un règlement efficace contre leurs abus promulgué par une déclaration royale du 31 janvier 1663.

D'autre part, des allocations annuelles prélevées sur le Trésor royal furent régulièrement affectées aux travaux des Ponts et Chaussées. Quant à la part contributive des villes dans les dépenses occasionnées par la construction et la réparation des grands chemins, elle fut généralement imputée sur les octrois.

Comme ces diverses ressources ne suffisaient pas pour répondre aux besoins les plus urgents, l'application du système de la corvée apparut à la plupart des intendants comme indispensable. Colbert n'accueillit ce moyen qu'avec défiance et réserve. On lit en effet, dans une lettre du 13 août 1683, adressée à l'intendant de Soissons : « A l'égard du pouvoir que vous me demandez, de faire travailler aux chemins des frontières par corvées, je dois vous dire que le roi ne donne jamais de pouvoir général en cette qualité : mais lorsque vous proposerez quelque chemin particulier à accommoder, en ce cas, sa Majesté pourra vous donner le pouvoir d'y faire travailler par corvées. »

Enfin, sous l'inspiration de Colbert et par le règlement du 15 septembre 1661, Louis XIV créa véritablement la comptabilité française. Quelques registres heureusement conservés de la comptabilité des Ponts et Chaussées comprennent les 18 années écoulées depuis 1683 jusqu'à 1700, et font ressortir à la somme de 771.200 livres les dépenses annuellement consacrées à ces Services. La moitié environ de cette somme provenait du Trésor royal.

Pendant cette longue période qui va du XII^e au XVII^e siècle, les ressources financières qui purent être affectées

aux Travaux publics et plus particulièrement aux routes furent modestes et essentiellement précaires. Elles provenaient :

— des dons charitables encouragés par la piété religieuse et par les indulgences attachées aux donations faites à l'œuvre des Pontifes (ainsi le Pape Innocent IV favorisa les quêtes pour la construction du pont de la Guillotière à Lyon, en 1245) ;

— du denier-à-Dieu prélevé sur les marchands qui faisaient le commerce et le transport des métaux précieux employés dans les monnaies royales ;

— de certains droits de police imposés spécialement aux travaux des villes ;

— d'une partie des aides, des crues (centimes additionnels) sur la taille et les gabelles ;

— des péages dont l'origine en Gaule remonte aux Romains ;

— enfin des secours accordés par le roi sur sa cassette.

Les dépenses restèrent locales ou provinciales comme elles avaient été municipales chez les Romains ; le Trésor public ne pouvait intervenir que par de faibles subventions ou par des abandons de droits régaliens.

Mais à la mort de Louis XIV la viabilité était retombée dans un état lamentable. Le Trésor royal était inexistant et les villes ne pouvaient faire face aux dépenses de voirie. La corvée royale des grands chemins fut alors instituée. Elle fut réglementée sévèrement en vue d'empêcher les nombreux abus que la pratique de la corvée avait révélée. Elle était due en principe jusqu'à trois lieues de distance pour les hommes, jusqu'à quatre lieues pour les voitures.

LA GÉNÉRALISATION DE LA CORVÉE AVEC LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL ORRY

Les corvées prirent un grand développement avec le Contrôleur général Orry qui les rendit générales en 1736 et les régleta par une Instruction du 13 juin 1738.

Cet impôt ne pesait que sur les classes laborieuses. Orry prétendait le justifier par cette raison qu'il n'avait pas d'autres ressources pour réparer les grands chemins. « J'aime mieux, disait-il, demander aux corvéables les bras qu'ils ont que l'argent qu'ils n'ont pas ».

Turgot tenta d'abolir la corvée ; ce fut l'une des causes de sa chute. L'édit de 16 février 1776, rédigé par lui, la supprimait et la remplaçait par un impôt que devaient tous les propriétaires sans exception. Cet édit renferme des observations si justes que la reproduction de ses principaux passages ne saurait être oiseuse :

« ...Nous avons vu avec peine qu'à l'exception d'un très petit nombre de provinces, les ouvrages de ce genre (les chemins publics) ont été, pour la plus grande partie, exécutés au moyen des corvées exigées de nos sujets, et même de la portion la plus pauvre, sans qu'il leur ait été payé aucun salaire pour le temps qu'ils y ont employé. Nous n'avons pu nous empêcher d'être frappés des inconvénients attachés à la nature de cette contribution. »

« Enlever forcément le cultivateur à ses travaux, c'est toujours lui faire un tort réel, lors même qu'on lui paye ses journées... »

« Prendre le temps du laboureur, même en le payant, serait l'équivalent d'un impôt. Prendre son temps sans le payer est un double impôt... »

« L'homme qui travaille par force et sans récompense travaille avec langueur et sans intérêt... Ainsi l'ouvrage qui se fait coûte au peuple et à l'État en journées d'hommes et de voitures, deux fois et souvent trois fois plus qu'il ne coûterait, s'il s'exécutait à prix d'argent... »

« Tout ouvrage qui exige quelque instruction, quelque industrie particulière, est impossible à exécuter par corvée... »

« Il faut ajouter encore les frais, les contraintes, les amendes, les punitions de toute espèce que nécessite la résistance à une loi trop dure pour pouvoir être exécutée sans réclamation... »

« Nous croyons impossible d'apprécier tout ce que la corvée coûte au peuple... »

« Tout le poids de cette charge retombe et ne peut retomber que sur la partie la plus pauvre de nos sujets, sur ceux qui n'ont de propriété que leurs bras et leur industrie, sur les cultivateurs et sur les fermiers. Les propriétaires, presque tous privilégiés, en sont exempts ou n'y contribuent que très peu. »

« Cependant c'est aux propriétaires que les chemins publics sont utiles par la valeur que des communications multipliées donnent aux productions de leurs terres... »

« C'est donc la classe des propriétaires des terres qui recueille le fruit de la confection des chemins : c'est elle qui devrait seule en faire l'avance, puisqu'elle en retire les intérêts.

« Comment pourrait-il être juste d'y faire contribuer ceux qui n'ont rien à eux ! De les forcer à donner leur temps et leur travail sans salaire ! De leur enlever la seule ressource qu'ils aient contre la misère et la faim, pour les faire travailler au profit de citoyens plus riches qu'eux !... »

« L'état où sont encore les chemins dans la plus grande partie de nos provinces, et ce qui reste à faire en ce genre, après tant d'années pendant lesquelles les corvées ont été en vigueur, prouve combien il est faux que ce système puisse accélérer la construction des chemins. »

« On s'est aussi effrayé de la dépense qu'entraînerait la confection des chemins à prix d'argent... »

« On a craint de l'imposer sur les peuples, toujours trop chargés, et on a préféré de leur demander un travail gratuit, imaginant qu'il valait mieux exiger des habitants de la campagne, pendant quelques jours, des bras qu'ils avaient que de l'argent qu'ils n'avaient pas. »

« Ceux qui faisaient ce raisonnement oubliaient qu'il ne faut demander à ceux qui n'ont que des bras, ni l'argent qu'ils n'ont pas, ni les bras qui sont leur unique moyen pour nourrir eux et leur famille... »

« La facilité avec laquelle les chemins ont été faits à prix d'argent, dans quelques pays d'Etats, et le soulagement qu'ont éprouvé les peuples dans quelques-unes des généralités des pays d'élection, lorsque les administrateurs par-

ticuliers y ont substitué aux corvées une contribution en argent, ont assez fait voir combien cette contribution était préférable aux inconvénients qui suivent l'usage des corvées »

« ARTICLE PREMIER. — Il ne sera plus exigé de nos sujets aucun travail, gratuit ni forcé, sous le nom de corvée, ou sous quelque autre dénomination, que ce puisse être, soit pour la construction des chemins, soit pour tout autre ouvrage public, si ce n'est dans le cas où la défense du pays, en temps de guerre, exigerait des travaux extraordinaires ; auquel cas il y serait pourvu en vertu de nos ordres, adressés aux gouverneurs, commandants ou autres administrateurs de nos provinces : défendons en toute autre circonstance, à tous ceux qui sont chargés de l'exécution de nos ordres, d'en commander ou d'en exiger ; nous réservant de faire payer ceux que, dans ce cas, la nécessité des circonstances obligerait d'enlever à leurs travaux.

« ART. 2. — Les ouvrages qui étaient faits ci-devant par corvée tels que les constructions et entretiens des routes et autres ouvrages nécessaires pour la communication des provinces et des villes entre elles, le seront à l'avenir au moyen d'une contribution de tous les propriétaires de biens-fonds ou de droits réels, sujets aux vingtièmes, sur lesquels la répartition en sera faite à proportion de leur cotisation au rôle de cette imposition. Nous voulons que les fonds et droits réels de notre domaine y contribuent dans la même proportion... »

LES EFFORTS DE TURGOT POUR L'ABOLITION DE LA CORVÉE

Le Parlement, ému des conséquences qu'entraînait pour les classes privilégiées l'égalité devant l'impôt, refusa d'enregistrer l'édit et présenta au roi des remontrances que celui-ci repoussa. L'édit fut entériné et au mois de mai suivant Turgot était renvoyé. Le 11 août, une ordonnance royale rétablissait « l'ancien usage observé pour les réparations des grands chemins ».

L'irritation populaire fut telle qu'on ne ramena les paysans à la corvée que par la force et en les faisant travailler littéralement sous le bâton.

Mais quelques dix ans après, la corvée fut définitivement abolie par l'ordonnance du 27 juin 1787. Pour affirmer sa disparition et empêcher toute tentative de restauration de cet impôt, l'Assemblée constituante rédigea le décret du 30 mars 1791.

LA RÉVOLUTION FRANÇAISE ET LE RÉGIME FINANCIER DES ROUTES IMPÉRIALES ET DÉPARTEMENTALES

En 1789 commença la période administrative moderne. L'Etat se déchargea du soin des voies publiques sur les départements (Lettres patentes des 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790; décret du 6 septembre 1790; proclamation du Roi du 14 octobre 1790; instruction du 17 avril 1791 sur les Services des Ponts et Chaussées pour la construction et l'entretien des routes).

D'autre part le Pouvoir central supprima les péages, principales ressources pour assurer l'entretien des routes (Lettres patentes du 28 mars 1790 et décret du 25 août 1792), et décida qu'il serait pourvu par les Assemblées administratives à l'entretien des ouvrages dont les possesseurs de droits féodaux abolis étaient précédemment chargés. De leur côté, les subventions accordées par l'Etat étaient trop faibles pour être efficaces.

Le décret du 16 frimaire An II classa les voies de communication en deux grandes catégories : tous les travaux sur les grands chemins étaient faits et payés par le Trésor public, les chemins vicinaux restaient à la charge des Assemblées administratives.

Cette division fut confirmée par la loi du 28 messidor An IV (16 juillet 1796) répartissant les dépenses publiques entre l'Etat, les départements et les communes. D'autre part, une loi du 24 fructidor An V (10 septembre 1797) institua sur toutes les grandes routes « un droit de passe »

dont le produit était destiné à leur amélioration. Le Directoire ouvrit même pour ces travaux une souscription.

Mais les routes étaient alors dans un état lamentable. Napoléon, comme Premier Consul, puis comme Empereur, s'efforça de remédier à cette situation. « Le droit de passe » sur les chemins, d'un recouvrement délicat et donnant lieu constamment à des rixes et à des plaintes, fut remplacé à la suite de la loi du 24 août 1806, article 60, par une taxe sur le sel. Du chiffre de 28 millions de francs en 1804, les dépenses pour les routes étaient passées à 50 millions en 1812. Toutefois, les conditions d'entretien et d'établissement des routes se ressentaient des différences de régime auquel elles étaient soumises. Il convenait d'effacer les inégalités, de limiter l'étendue des routes à la charge du Trésor, enfin de désigner celles qu'il y avait lieu de remettre aux départements. Ce but fut atteint par le décret du 16 décembre 1811.

Les dispositions de ce décret sont presque toutes tombées en désuétude ; elles ne manquent pas toutefois d'un certain intérêt historique. Elles classèrent toutes les routes de l'Empire en deux catégories : les routes impériales et les routes départementales.

Les routes impériales, au nombre de 229, d'une longueur totale de 46.000 km. étaient elles-mêmes divisées en trois classes :

- 14 routes allant de Paris aux grandes villes frontières, pour la première classe ;
- 13 routes allant de Paris à des villes moins importantes, pour la deuxième classe ;
- 202 routes reliant des villes de l'intérieur du pays, pour la troisième classe.

Les routes impériales de 1^{re} et de 2^e classes devaient être entièrement construites et entretenues aux frais du Trésor ; celles de 3^e classe étaient à la charge du Trésor, concurremment avec les départements qu'elles traversaient ; quant aux routes départementales, leur construction et leur entretien demeuraient à la charge des départements, arrondissements et communes intéressés (Titre II, articles 5 à 7 du décret).

D'autre part, le fonds ordinaire de l'Etat pour les routes était fixé chaque année à 20 millions répartis :

- 1° 8.000.000 pour l'entretien des routes de 1^{re} classe ;
- 2° 6.000.000 pour l'entretien des routes de 2^e classe ;
- 3° 6.000.000 non compris la part des départements pour celles de 3^e classe.

La partie de ces fonds qui n'était pas employée aux travaux d'entretien devait être affectée aux travaux de lacunes ou de réparations extraordinaires (Titre II, articles 8 et 10) ; 5 millions par an étaient en outre prévus pour les travaux neufs des routes impériales (Titre IV).

Pour rendre viables les chemins abîmés par les guerres de la Révolution et de l'Empire, de gros efforts furent faits sous la Restauration. Des sommes relativement importantes furent affectées aux routes dont les nouvelles limites assignées par le traité de Paris à la France en 1815 avaient diminué le nombre et la longueur : ainsi les routes impériales, devenues les routes royales, avaient été ramenées de 229 à 182, les routes départementales étaient tombées de 1.165 à 940.

D'autre part, abandonnant le procédé ancien des chaussées à fondations coûteuses, Perronet eut l'idée d'établir des chaussées simplement empierrées. Avec les mêmes crédits, les travaux neufs purent ainsi être augmentés ; en outre, l'achèvement de nombreux parcours demeurés en lacunes put être entrepris. Enfin, la circulation routière doubla d'intensité de 1815 à 1830 ; l'impôt sur les voitures publiques qui donnait à peine 2.400.000 francs dans les premières années de la Restauration produisit en 1829 5.600.000 francs.

En 1830, la longueur des routes royales était de 34.000 kilomètres environ, dont 18.000 km. à l'état d'entretien ; la longueur des routes départementales avait été portée à 31.643 km. par la construction de 5.087 km. de voies nouvelles.

Sous le règne de Louis-Philippe, le Gouvernement s'attacha à l'exécution d'un vaste programme routier. Il y affecta des sommes d'autant plus élevées que les charges de guerre imposées à notre pays en 1815 furent atténuées.

Ainsi de 1831 à 1847 597.312.160 francs furent affectés aux routes royales, dont 408.375.662 francs pour l'entretien et les réparations ordinaires, et 188.936.498 francs pour les travaux extraordinaires. Ces derniers crédits étaient répartis comme suit :

35.493.308 fr. pour la mise à l'état d'entretien de 5.000 km. environ de routes ;

99.802.682 fr. pour la construction ou l'achèvement d'environ 4.500 km. de lacunes ou de routes nouvellement classées ;

34.262.368 fr. pour 1.400 km. de rectifications ;

19.378.140 fr. pour les travaux de grands ponts.

Parmi les mesures prises en faveur des routes départementales, une loi du 6 novembre 1831 accordait un fonds de concours de 3.500.000 francs pour les travaux d'utilité départementale à la condition que les départements fournissent un contingent au moins égal.

D'autre part, une loi du 27 juin 1833, précédée d'une circulaire du 18 juillet 1832, autorisa la construction des routes dites « stratégiques » exécutées aux frais de l'Etat. Les départements traversés devaient contribuer pour un tiers dans les dépenses d'entretien (loi du 1^{er} avril 1837). Au nombre de 38, traversant 8 départements de l'Ouest foyer de l'insurrection vendéenne, d'une longueur totale de 1.462 km., ces routes qui avaient coûté 14 millions furent ouvertes vers la fin de 1840. On les déclassa en partie dans la voirie nationale (918 km. 4), en partie dans la voirie départementale (548 km. 6), par décrets des 10 juillet 1862 et 9 mars 1864.

LA LOI DU 21 MAI 1836 OU LA « CHARTE DES CHEMINS VICINAUX »

Entre temps, les Pouvoirs publics s'efforcèrent d'assurer d'une manière permanente l'entretien des anciens « chemins particuliers » dénommés après 1789, chemins vicinaux. Une loi du 28 juillet 1824 avait créé dans ce but,

sous le nom de prestation, un impôt en nature d'une quantité déterminée qui, à tort, a été comparé maintes fois aux corvées de l'ancien régime.

Cette loi du 28 juillet 1824 avait un grave défaut. Elle n'imposait pas aux communes la charge d'entretenir ces voies ; les dépenses afférentes étaient purement facultatives. L'Administration supérieure était alors désarmée devant le mauvais vouloir des autorités communales. Pour obvier aux inconvénients de cette situation, douze ans plus tard, le 21 mai 1836, fut promulguée la loi appelée à juste titre la « Charte des chemins vicinaux ».

La loi du 21 mai 1836, dont le véritable promoteur fut le Ministre de l'Intérieur, M. de Montalivet, organisa la voirie vicinale sur des bases qui, en grande partie, restèrent en vigueur jusqu'au décret-loi du 14 juin 1938. Selon qu'elles desservaient une seule circonscription ou un plus grand nombre de localités, les voies classées comme vicinales étaient divisées en trois catégories, au triple point de vue de la nature des dépenses à la charge des communes, de la répartition des ressources destinées à leur acquittement et de l'autorité chargée de la direction et de la police. On distinguait :

- 1° les chemins de grande communication (G.C.) ;
- 2° les chemins d'intérêt commun (I.C.) ;
- 3° les chemins vicinaux ordinaires ou de petite communication (V.O.).

Les chemins de grande communication servaient généralement aux relations des communes avec le chef-lieu d'arrondissement ou de département, avec les villes principales voisines, avec (depuis leur création) les stations importantes de chemins de fer et se continuaient le plus souvent sur plusieurs arrondissements.

Les chemins d'intérêt commun établissaient les communications d'un groupe de communes avec leur chef-lieu de canton, une gare de chemins de fer ou un marché important. Ils s'étendaient rarement au delà des limites de l'arrondissement.

Les chemins vicinaux ordinaires servaient aux relations de commune à commune, de hameau à commune et assu-

raient les communications avec les voies d'un ordre plus élevé, sans sortir en général du territoire de la commune.

Rarement une loi a été exécutée avec autant d'empressement et de bonne volonté que la loi du 21 mai 1836. En 1845, la Direction des « Annales des Chemins vicinaux » dans son introduction pour cette nouvelle publication écrivait : « Si quelque chose au surplus peut donner une juste idée de l'importance qu'attache le pays tout entier à la bonne exécution de la loi vicinale, c'est la lecture des procès-verbaux des sessions annuelles des Conseils généraux des départements. »

« Dans ces procès-verbaux imprimés, un quart et souvent la moitié du volume est occupé par les délibérations relatives aux diverses parties du service des chemins vicinaux. »

Qu'est-ce donc que la loi du 21 mai 1836 ?

« C'est une des lois de décentralisation les plus fécondes qui a réuni et coordonné les principes consacrés déjà, les a complétés par le fruit de l'expérience, a donné aux autorités locales le pouvoir de règlement et a enfin créé le service d'exécution. » (Allocution commémorative du Centenaire de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux lors de la « Semaine de la Route » en 1936). Sans doute elle a subi quelques modifications avec les lois du 10 août 1871, du 12 mars 1880, du 5 avril 1884, pour ne citer que les principales. Mais elle est restée jusqu'en 1938 la vraie « Charte des chemins vicinaux ».

L'INFLUENCE DU DÉVELOPPEMENT DES CHEMINS DE FER A PARTIR DU SECOND EMPIRE

A partir du Second Empire, le Gouvernement s'efforça de développer les routes départementales et les chemins vicinaux, et de relier les moindres villages entre eux. Une loi du 11 juillet 1868 institua la Caisse spéciale des Chemins vicinaux, destinée à accorder des prêts aux départements et aux communes. Cette Caisse était d'ailleurs

un rouage assez inutile puisqu'elle s'alimentait exclusivement sur les fonds de l'Etat.

On pouvait craindre que l'ère des chemins de fer, en enlevant aux routes les transports à grande distance des voyageurs et des marchandises ne fit perdre aux voies de communication leur ancienne importance (1). Telle route parallèle à un chemin de fer et primitivement fréquentée s'est en effet trouvée réduite à desservir les transports restreints entre localités voisines. Mais, par contre, on a vu se produire sur telle route transversale, autrefois sans importance, un grand mouvement de marchandises et de voyageurs. Il en est résulté que les chemins de fer ont déplacé la circulation sur les routes sans la diminuer en moyenne. Les comptages quinquennaux opérés par les soins de l'Administration sur les routes nationales et départementales l'ont d'ailleurs démontré.

L'extension des chemins de fer n'a donc pas ralenti le trafic sur les routes, n'a pas amoindri l'utilité de les entretenir, d'en terminer les lacunes ou d'en continuer les rectifications. Les chemins vicinaux ont gagné en utilité alors que les routes nationales restaient à peu près stationnaires.

(1) La traction par locomotives apparut en France en 1832 ; mais il n'existait encore en 1847 que 1824 km. de rails livrés à l'exploitation. Dans les premières années du Second Empire, une vive impulsion fut donnée aux travaux de construction de chemins de fer et en 1857, 15.000 km. étaient achevés ou amorcés. En 1870, les lignes en exploitation comprenaient 18.000 km. A la fin de l'année 1875, le réseau d'intérêt général et celui d'intérêt local comprenaient 21.600 km. en exploitation.

Peu après, le Gouvernement, désireux de compléter l'outillage national, résolut de mettre à exécution un vaste programme de Travaux publics par la loi du 17 juillet 1879. Le programme adopté fut immédiatement entrepris et les travaux poussés avec une grande activité sur tous les points du territoire. Le réseau français se développa alors rapidement puisque la longueur des chemins de fer de toute nature (d'intérêt général, industriels et d'intérêt local) en exploitation étaient :

en 1880, de 26.198 km.; en 1890, de 36.895 km.; en 1900, de 43.059 km.; et en 1904, de 46.006 km. (Traité complet de Chemins de Fer, par G. Humbert, 1908.)

La construction des chemins de fer a ainsi donné à la politique routière une orientation nouvelle. Les chiffres ci-après énoncés font ressortir l'effort fourni par les Pouvoirs publics entre 1850 et 1870 :

1° Longueur des chemins vicinaux de grande communication (G.C.) et d'intérêt commun (I.C.) :

	1856	1859	1866	1870
	—	—	—	—
	(en kilomètres)			
Grande communication . .	59.000	65.000	68.000	80.000
Intérêt commun	30.000	36.000	57.000	62.000

2° Longueur des routes départementales (R.D.) :

En 1855 à l'état d'entretien	km. 35.518
En 1861 à l'état d'entretien	km. 47.651

3° Longueur entretenue des routes nationales :

En 1851	34.898 km. sur 35.397 de longueur totale
En 1870	37.153 km. sur 38.479 de longueur totale

4° Dépenses sur les routes nationales de 1848 à 1870 :

Entretien	fr. 628.881.000
Lacunes	46.856.000
Rectifications	86.625.000
Constructions de grands ponts	36.559.000
Rachat de ponts à péages	3.813.000

L'EFFORT FINANCIER SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

La Troisième République poursuit dans les dernières années du XIX^e siècle l'œuvre commencée sous le Second Empire. Les derniers ponts à péage furent rachetés ; le programme de Travaux publics entrepris par Freycinet comprit une prévision pour les routes de 150 millions. Toutefois, sans abandonner les routes nationales, les Pouvoirs publics marquaient leur préférence pour la voirie vicinale dont l'utilisation s'accusait de plus en plus importante.

A peu près à cette époque se posa d'une manière précise le problème des « chemins ruraux ».

En dehors de la voirie vicinale, les communes possé-

daient en effet de nombreux chemins publics qui en étaient les ramifications et que l'on désignait sous le nom de « chemins ruraux ». Le législateur n'avait pas, jusqu'en 1881, pourvu d'une manière spéciale à la création, à l'entretien et à la conservation de ces chemins par des dispositions analogues à celles qui régissaient les voies vicinales. L'Administration supérieure s'était attachée à y suppléer, dans une certaine mesure, au moyen d'instructions générales ou particulières. L'esprit sinon le texte de la loi du 21 mai 1836 s'opposait, en outre, à ce que les communes fussent autorisées à appliquer aux chemins ruraux les ressources spéciales de la vicinalité, c'est-à-dire les centimes et les prestations imposés en vertu des articles 2 et 3 de cette loi. Une loi du 21 juillet 1870 avait pourtant permis aux communes d'employer à l'amélioration de ces chemins l'excédent de leurs prestations disponibles. Mais elles ne pouvaient le faire qu'avec l'autorisation du Conseil général et dans la limite du tiers des prestations. Il leur fallait en outre avoir assuré l'entretien de leurs chemins vicinaux ordinaires, avoir fourni les contingents qui leur étaient assignés dans les dépenses des chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun et n'avoir reçu, pour l'entretien des chemins vicinaux ordinaires, aucune subvention de l'Etat ou du département. Aussi n'y avait-il qu'un nombre restreint de communes qui étaient en situation d'en profiter. Dans les autres, les centimes spéciaux et les prestations suffisaient à peine ou même ne suffisaient pas pour couvrir les dépenses ordinaires de la vicinalité.

De même que le législateur, l'Administration était devenue moins rigoureuse envers les chemins ruraux. Elle reconnaissait que, sous l'empire de la loi du 21 juillet 1870, les communes pouvaient être autorisées à recourir pour les travaux de la voirie rurale à la création de ressources extraordinaires. Mais depuis la promulgation de cette loi, les communes généralement avaient été dans la nécessité de réserver les ressources de cette nature pour des dépenses plus urgentes ou plus utiles que celles de la voirie rurale.

Dès lors, la plupart d'entre elles s'étaient trouvées dans l'impossibilité d'en assurer l'entretien et l'amélioration. Aussi ces chemins ruraux étaient presque partout, en

très mauvais état ou impraticables. Les Conseils généraux de divers départements avaient demandé instamment, à de nombreuses reprises, que le législateur remédiât à ces graves inconvénients. Ainsi fut fait par la loi du 20 août 1881.

*
* *

La moyenne annuelle de toutes les dépenses faites à partir de cette époque au titre du budget du Ministère des Travaux publics pour l'entretien, les réparations extraordinaires et les travaux neufs tant sur les chaussées que sur les ouvrages d'art qui en dépendent, s'est élevée en chiffres ronds à :

42.030.000 fr.	pendant la période de 1881 à 1890
35.003.000 fr.	» » » 1891 à 1900
37.030.000 fr.	» » » 1901 à 1910
38.437.000 fr.	en 1911
40.845.000 fr.	en 1912

Ces chiffres montrent qu'en 1912 l'Administration disposait, pour un réseau de routes supérieur de plus de 1.000 kilomètres à ce qu'il était trente ans auparavant, de crédits sensiblement inférieurs à ceux que l'on jugeait alors utile d'y consacrer. Les routes n'ont pas manqué de ressentir les fâcheuses conséquences de cette diminution des crédits qui leur étaient affectés.

Si d'autre part, on se place au seul point de vue des travaux d'entretien, ordinaires et extraordinaires, on constate, en tenant compte de la longueur des routes à chaque époque, que l'on a successivement dépensé en moyenne dans tout la France les chiffres suivants au kilomètre :

951 fr.	par kilomètre en 1880
822 fr.	» » 1890
743 fr.	» » 1896
784 fr.	» » 1900
882 fr.	» » 1910
842 fr.	» » 1911
923 fr.	» » 1912

Le budget d'entretien des routes nationales a donc fléchi, avec l'ensemble des crédits des routes, pendant une

longue période qui va de 1882 à 1911. C'est en 1896 que les dépenses ont atteint leur minimum, et, quoique progressivement relevées depuis lors, elles n'atteignaient encore, en 1913, qu'un chiffre inférieur à celui de l'entretien moyen au kilomètre en 1880.

Un fait toutefois à mettre en relief est le ralentissement progressif des constructions. De 1870 à 1910, on a en effet respectivement construit comme chemins de grande communication (G. C.) et comme chemins vicinaux ordinaires (V. O.) :

	G. C.	V. O.
	—	—
De 1871 à 1880....	22.000 km.	55.000 km.
De 1881 à 1890....	30.000 km.	8.000 km.
De 1891 à 1900....	11.000 km.	15.000 km.
De 1901 à 1910....	8.000 km.	9.000 km.

La grande période de construction a donc été de 1871 à 1890.

Les dépenses annuelles de la vicinalité, c'est-à-dire de travaux effectués sur les chemins vicinaux — dépenses assez difficiles à préciser car elles relèvent presque exclusivement des budgets des départements et des communes, absorbaient, avant 1914, plus de 200 millions. En 1912, le total des dépenses de la vicinalité avait été de 204.255.701 francs dont 143.878.531 francs d'entretien, 10.120.278 fr. de grosses réparations, 25.444.513 francs de constructions, plus de 4.810.789 francs de terrains, 1.586.573 francs de dommages et dépenses diverses et 18.294.817 francs de frais généraux et de personnel. L'Etat ne participait à ces dépenses que pour 10 millions de francs environ, sous forme de subventions à des travaux neufs.

LE DÉVELOPPEMENT DE LA CIRCULATION ROUTIÈRE DEPUIS LA GUERRE DE 1914-1918

La guerre de 1914-1918 eut une profonde répercussion sur l'état du réseau routier. Pensant uniquement aux nécessités de la Défense Nationale, les Pouvoirs publics ne s'occupèrent des grandes voies de communication que dans

la mesure où leur utilité était considérée comme vitale pour la poursuite des opérations militaires. En 1919, ce réseau routier était alors devenu à peu près complètement détérioré.

Or, par suite de l'intensification du tourisme automobile et des transports par route, industriels et commerciaux, la circulation allait constamment en s'accroissant.

Aussi, dès 1920, le Parlement prit en considération l'amélioration de notre réseau. Des crédits annuels importants furent consacrés à sa remise en état. En 1929, les sommes consacrées aux routes nationales étaient en valeur absolue quatre fois plus importantes qu'en 1913. Le réseau routier national resta toutefois jusqu'en 1930 dans une situation plutôt précaire, ces ressources étant insuffisantes pour faire face aux dépenses nécessaires.

De 1920 à 1930, en effet, les sommes dépensées pour les travaux de construction ou de transformation n'ont été que de 62 millions de francs. Par contre, les sommes pour assurer l'entretien du réseau routier national ont été de plus en plus importantes, ainsi que le montre le tableau suivant extrait d'un rapport présenté au VI^e Congrès International de la Route tenu à Washington, en 1931 :

ANNÉES	MONTANT
1913.....	34 millions de francs
1920.....	160 —
1921.....	183 —
1922.....	170 —
1923.....	194 —
1924.....	230 —
1925.....	235 —
1926.....	312 —
1927.....	463 —
1928.....	495 —
1929.....	605 —

Mais, il ne faut pas oublier qu'après la guerre, le premier effort a porté sur les routes et les chemins des régions libérées. Le programme de remise en état de 63.000 km. de routes et chemins dans les dix départements des régions libérées et les neuf départements de l'ancienne zone des armées comportait une dépense totale de 1 milliard 594 mil-

lions. Au 31 décembre 1926, il avait été dépensé 1.344 millions pour l'exécution de ce programme ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

Années	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926
Millions	93	269	252	193	184	175	133	45

L'état de nos finances permettait difficilement de mener ces travaux indispensables et qui au surplus devaient bénéficier d'une légitime priorité en même temps que ceux qui étaient nécessaires sur les autres routes.

LES PROGRAMMES DE GRANDS TRAVAUX ET LES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DE 1930 A 1939

En 1930, le montant des crédits prévus pour l'entretien des routes nationales a atteint 611 millions. Le doublement du réseau de ces routes, qui cette même année comptait 40.168 km., fut prescrit par la loi des finances du 16 avril 1930 (articles 146, 147 et 148). Il fut réalisé progressivement en trois tranches à partir du mois d'octobre 1930 et l'incorporation complète de 40.000 nouveaux kilomètres prélevés sur le réseau vicinal et surtout sur le réseau départemental, a été achevée le 1^{er} janvier 1933. Cette même loi a, d'autre part, considérablement réduit la participation des communes à l'entretien des chemins de grande communication et d'intérêt commun. Ce reclassement a eu pour but et pour effet de réduire dans de fortes proportions la charge de certains départements et surtout des communes.

A partir de 1931, un programme d'Outillage national (lois des 19 mars et 28 décembre 1931) a consacré aux routes une partie des ressources recueillies par voie d'emprunts. Il en fut de même pour les fonds affectés à des travaux publics par le plan Marquet (loi du 7 juillet 1934) ou par la loi du 18 août 1936 relative aux grands travaux contre le chômage. Pour le financement du plan Marquet, il devait être fait appel aux disponibilités des Caisses d'assurances sociales et de la Caisse générale de garantie pour un

montant de neuf à dix milliards. Répartie sur six annuités jusqu'en 1940, cette somme devait être versée dans un fonds commun géré par la Caisse des Dépôts et Consignations, et affectée uniquement à des travaux publics sous la responsabilité de l'Etat, celui-ci devant veiller à n'accorder des subventions que pour des travaux garantis par des collectivités.

Ainsi, après 1930, les crédits avaient été augmentés mais insuffisamment pour permettre l'aménagement de nouvelles routes nationales. Ils se sont élevés à 997 millions en 1931 et ont atteint 1.025 millions en 1933, année qui marque le point culminant des crédits budgétaires normaux.

A partir de 1934, on assista malheureusement à la chute de ces crédits affectés aux routes nationales, les difficultés financières ne permettant plus de soutenir le rythme précédent :

Année 1934.....	784 millions
Année 1935.....	825 millions
Année 1936.....	686 millions

En réalité, au cours de ces trois années, aux crédits budgétaires normaux sont venus s'ajouter les crédits spéciaux au titre de divers programmes de grands travaux contre le chômage et notamment au titre du plan Marquet. Aussi, en totalisant les dépenses pour chacune de ces années (crédits budgétaires normaux et crédits pour grands travaux) on arrive alors aux chiffres suivants :

En 1934.....	984 millions
En 1935.....	1.091 millions
En 1936.....	1.174 millions

Le vote des crédits pour les travaux routiers était alors une déception pour ceux qui s'intéressaient au sort de la route française et au développement de l'automobilisme.

Le réseau des routes nationales, qui ressort du Ministère des Travaux publics (Services des Ponts et Chaussées) comprenait en 1934 environ 80.000 km.

Les autres routes, qui relèvent de la Direction des Affaires départementales et municipales du Ministère de l'In-

térieur (Services de la Voirie départementale et vicinale) comprenaient à la même époque (2) :

5.600 km. de routes départementales ;
158.300 km. de chemins vicinaux de grande communication ;
87.000 km. de chemins vicinaux d'intérêt commun ;
301.900 km. de chemins vicinaux ordinaires.

552.800 km. non compris les chemins ruraux.

L'importance de la circulation automobile réclamait donc un grand effort pour les routes. Les crédits normaux pour les routes nationales en 1937 ne s'étaient élevés qu'à 838 millions et le budget de 1938 ne prévoyait que des crédits normaux de 900 millions pour ces mêmes routes. Or, si l'on tenait compte de ce qu'en raison des lois sociales la hausse des matériaux de construction et du coût des travaux était de l'ordre de 60 % par rapport à juin 1936, il apparaît qu'il aurait fallu des crédits de l'ordre de 1.500 millions pour maintenir les travaux à un rythme normal.

Il est intéressant à cet égard de se reporter aux discussions qui ont eu lieu à propos du budget des routes nationales, tant devant la Chambre des Députés que devant le Sénat. Il n'est pas un rapporteur du budget qui ne se sentit l'obligation de parler avec inquiétude de l'état de nos routes et de ce qui devait être fait pour elles (3).

(2) Avant le reclassement prescrit par la loi du 16 avril 1930, le réseau routier comportait :

11.600 km. de routes départementales ;
182.000 km. de chemins vicinaux de grande communication ;
89.700 km. de chemins vicinaux d'intérêt commun ;
297.000 km. de chemins vicinaux ordinaires.

(3) Dans son livre « Voyages autour de la Chambre », paru en 1930, M. Gaston Gérard, alors sous-secrétaire d'Etat aux Travaux publics et au Tourisme, signalait également l'insuffisance des crédits affectés aux routes. « C'est nous qui dépensons le moins pour adapter les routes au niveau de la circulation. La Belgique dépense par kilomètre de route 23.500 fr., l'Italie 25.000 fr., l'Allemagne 30.000 fr., l'Angleterre 55.000 fr., les Etats-Unis 71.000 fr. Savez-vous ce que

Lors de la discussion du budget des Travaux publics à la Chambre des Députés (séance du 7 décembre 1937), le rapporteur du budget des Travaux publics jetait ce cri d'alarme :

« L'insuffisance certaine des crédits budgétaires destinés aux routes suscite les plus vives inquiétudes de la Commission des Finances. Ils figurent au budget pour un total de 900 millions contre 838 millions l'an dernier, ce qui représente une augmentation de 62 millions. »

« Si nous comparons les crédits relatifs à l'entretien et aux réparations ordinaires du réseau routier national, en laissant de côté les améliorations restant encore de l'ancien programme des grands travaux, nous trouvons successivement les chiffres suivants :

« Il y avait au budget de 1936 un crédit de 686 millions, au titre de la loi du 7 juillet 1934 un crédit de 150 millions, et au titre de la loi du 18 août 1936 un crédit de 191 millions, soit un peu plus d'un milliard pour l'entretien et les réparations ordinaires du réseau routier national.

« En 1937, les crédits budgétaires ont été de 838 millions, ceux de la loi du 7 juillet 1934 de 54 millions et ceux de la loi du 18 août 1936 de 126 millions, soit encore au total un peu plus d'un milliard.

« Pour 1938, on envisage : crédits budgétaires, un peu plus de 900 millions, crédits de la loi du 7 juillet 1934, 50 millions, soit 950 millions seulement pour l'entretien des réparations ordinaires.

« Sans doute il subsiste à côté quelques opérations spéciales dotées au moyen de crédits prévus pour l'exécution du plan Marquet ou du plan de 1936, mais ces grands travaux, étant donné la hausse des prix des matières premières, doivent eux-mêmes être exécutés au ralenti.

« En tout cas, de juin 1936 à octobre 1937, la hausse

dépense la France ? 16.600 fr. Nous devons donc redoubler d'efforts pour rattraper les autres pays en matière de perfectionnement routier... ».

des prix des matériaux de construction ayant été voisine de 60 %, il aurait fallu porter à 1.600 millions les crédits d'entretien et de réparations ordinaires pour maintenir les travaux au rythme de 1936, et l'on peut dire que leur limitation à 950 millions aura pour conséquence une réduction de 40 % de la masse des travaux exécutés. »

Et le rapporteur d'ajouter :

« Votre commission ne peut pas dissimuler son inquiétude sur ce point. Elle pense que, même en faisant le maximum d'économies, même en ralentissant ou en arrêtant ce qui reste à exécuter des deux programmes de grands travaux, les crédits proposés pour les routes seront insuffisants pour assurer l'entretien et les réparations ordinaires. »

Aux 900 millions prévus en 1938 pour les routes nationales, 194 millions de crédits supplémentaires vinrent d'ailleurs s'ajouter par la suite.

Or, entre temps, dans le but de « faciliter la tâche des Administrateurs locaux et des Services techniques », ainsi qu'il est précisé dans le rapport au Président de la République qui le précède, le décret-loi du 14 juin 1938 relatif aux finances locales (article 21) a créé les « chemins départementaux » par la fusion à compter du 1^{er} janvier 1939, en une seule catégorie, des routes départementales et des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, classés comme tels au 31 décembre 1938. Ces chemins départementaux incorporés au domaine public départemental constituent la voirie départementale.

Les chemins départementaux ainsi créés ont donc englobé :

251.000 km. de chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et 5.600 km. de routes départementales qui subsistaient encore dans 14 départements à la suite de la loi du 16 avril 1930. Le nouveau texte mettait donc fin à un état de choses anormal et illogique. En effet, quoique faisant partie du domaine public communal, les dépenses d'entretien des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun étaient en presque totalité financées par les départements, qui pour-

tant n'avaient pas toute la liberté désirable pour aménager le réseau. Il en résultait de nombreuses difficultés administratives.

Pour en revenir aux crédits prévus au budget, la situation en 1939 au point de vue du volume des travaux était encore plus défavorable qu'en 1938 du fait que tous les crédits extraordinaires de grands travaux, à l'exception de ceux prévus par le plan Marquet, avaient été supprimés. Le chapitre 62 du budget du Ministère des Travaux publics ouvrait un crédit de 1 milliard 100 millions de francs pour les routes nationales et les ponts (entretien et amélioration, réparations ordinaires).

Si l'on considère de nouveau que depuis 1936, par suite des dévaluations monétaires successives et de l'application des lois sociales le prix des travaux de route avait augmenté d'au moins 75 % en 1939, on voit que le volume de ceux qui étaient à exécuter en 1939 était beaucoup plus faible qu'en 1936, plus faible même qu'en 1937 et en 1938, années où les augmentations de prix s'étaient déjà fait lourdement sentir.

Ainsi, à la veille des événements de 1939, l'ampleur du réseau routier français, l'augmentation sans cesse croissante de la circulation automobile réclamaient pour l'entretien de ce réseau des sommes considérables. Or, depuis plusieurs années, les crédits affectés étaient insuffisants et répondaient à peine aux nécessités, malgré leur chiffre en apparence énorme.

Et en les comparant avec les chiffres budgétaires du siècle dernier, même en les affectant de coefficients de dévalorisation de la monnaie, on ne saurait oublier que d'une part la circulation routière non seulement s'est énormément accrue et a complètement changé de caractère, mais que d'autre part les procédés de revêtement utilisés aujourd'hui étaient complètement inconnus autrefois.

Le problème du financement a conditionné de tout temps le bon état du réseau routier, mais depuis le début de ce siècle il a pris une importance primordiale. Cette

vérité un peu obscurcie à certaines époques par des préoccupations diverses et jugées alors plus pressantes est aujourd'hui universellement admise. Et, si depuis 1940 la circulation automobile a subi en France un arrêt presque total, si la route n'est en conséquence que très peu utilisée, il est permis toutefois de penser, sans vouloir trop préjuger que, dans quelques années, les problèmes financiers nés de l'importance du trafic routier se reposeront avec une intense acuité.

DEUXIÈME PARTIE

LES DIVERS ASPECTS DES PROBLÈMES FINANCIERS DES ROUTES EN FRANCE

CHAPITRE PREMIER

RÉGIME FINANCIER DES ROUTES

Depuis le début du xx^e siècle, à la locomotion animale s'est superposée la locomotion mécanique et celle-ci est devenue de plus en plus prépondérante alors que l'autre a subi une courbe descendante.

Le dénombrement des automobiles en circulation devait donner jusqu'en 1935 :

1.670	véhicules en	1899 (premier dénombrement)
12.980	—	1903
31.280	—	1907
64.200	—	1911
107.535	—	1914
237.125	—	1920 (sans Alsace-Lorraine)
468.341	—	1923 (avec Alsace-Lorraine)
602.388	—	1924
750.836	—	1925
835.449	—	1926
976.646	—	1927
1.115.841	—	1928
2.036.000	—	1934
2.080.000	—	1935 (1)

Dès 1921, l'augmentation de circulation par rapport à 1913 sur les routes nationales était de 777 % pour les camions, de 200 % pour les autobus, et de 44 % pour les autos particulières.

(1) Automobiles privées y compris les taxis : 1.610.000 environ ;
véhicules commerciaux, y compris les autobus : 470.000 environ.

Le Ministère des Travaux publics fit procéder du 2 mars 1934 au 16 février 1935 à un recensement général de la circulation sur les routes nationales comme cela avait été fait depuis la guerre à deux reprises en 1920-1921 et en 1928. Les résultats obtenus ont été mis en évidence dans des tableaux et cartes réunis en une brochure publiée par les soins de ce Ministère et ont montré l'importance que les routes ont prise non seulement pour le transport des voyageurs mais aussi pour celui des marchandises, rendant indispensable une adaptation aux conditions nouvelles. Les tableaux classant les départements donnèrent alors les résultats suivants :

CLASSEMENT DES DÉPARTEMENTS D'APRÈS L'IMPORTANCE DE LA CIRCULATION
DES CAMIONS AUTOMOBILES

(Nombre quotidien moyen par kilomètre de route)

Nos	DÉPARTEMENTS	Nbre	Nos	DÉPARTEMENTS	Nbre	Nos	DÉPARTEMENTS	Nbre
1	Seine	1.813,5	51	Calvados	104,5	61	Landes	72,9
2	Bouches-du-Rhône	579,5	52	Puy-de-Dôme	99,2	62	Jura	71,8
3	Seine-et-Oise	545,5	53	Loiret	98,4	63	Côte-d'Or	71,2
4	Rhône	526,5	54	Charente	95,1	64	Haute-Saône	65,5
5	Nord	532,5	55	Marne	91,7	65	Corrèze	65,2
6	Gironde	531,5	56	Isère	90,8	66	Cher	64,9
7	Var	205,0	57	Ain	89,6	67	Orne	64,8
8	Loire	197,8	58	Aisne	88,7	68	Vendée	64,3
9	Seine-et-Marne	179,2	59	Haute-Vienne	85,7	69	Basses-Pyrénées	62,7
10	Seine-Inférieure	162,5	60	Deux-Sèvres	85,5	70	Nièvre	62,1
11	Territ. de Belfort	159,7	41	Saône-et-Loire	82,8	71	Côtes-du-Nord	60,4
12	Vaucluse	158,1	42	Sarthe	82,5	72	Haute-Marne	59,7
13	Hérault	157,0	43	Vienne	82,0	73	Ille-et-Vilaine	57,1
14	Drôme	146,4	44	Manche	81,9	74	Indre	56,7
15	Pas-de-Calais	141,1	45	Finistère	79,5	75	Aveyron	56,2
16	Haute-Garonne	158,6	46	Lot-et-Garonne	78,9	76	Yonne	55,8
17	Alpes-Maritimes	158,3	47	Indre-et-Loire	78,6	77	Meuse	54,8
18	Haut-Rhin	155,7	48	Ardèche	78,5	78	Ariège	55,1
19	Bas-Rhin	150,5	49	Dordogne	76,1	79	Loir-et-Cher	52,4
20	Meurthe-et-Moselle	150,0	50	Somme	76,0	80	Morbihan	51,4
21	Moselle	128,7	51	Haute-Savoie	75,9	81	Savoie	50,9
22	Loire-Inférieure	125,8	52	Hautes-Pyrénées	75,8	82	Gers	50,4
23	Gard	120,5	53	Aube	75,7	83	Lot	47,6
24	Aude	119,8	54	Doubs	75,6	84	Cantal	40,0
25	Oise	119,7	55	Tarn	75,5	85	Basses-Alpes	58,4
26	Tarn-et-Garonne	108,8	56	Haute-Loire	75,2	86	Mayenne	56,4
27	Charente-Inférieure	108,2	57	Eure-et-Loir	74,6	87	Hautes-Alpes	54,2
28	Pyrénées-Orient.	107,9	58	Maine-et-Loire	75,5	88	Creuse	29,2
29	Eure	107,5	59	Allier	75,2	89	Lozère	18,9
30	Vosges	105,8	60	Ardennes	75,0	90	Corse	16,9

CLASSEMENT DES DÉPARTEMENTS D'APRÈS L'IMPORTANCE DE LA CIRCULATION
DES AUTOMOBILES PARTICULIÈRES

(Nombre quotidien moyen par kilomètre de route)

Nos	DÉPARTEMENTS	Nbre	Nos	DÉPARTEMENTS	Nbre	Nos	DÉPARTEMENTS	Nbre
1	Seine	4.247,7	51	Aisne	281,6	61	Ille-et-Vilaine	215,5
2	Seine-et-Oise	1.069,1	52	Puy-de-Dôme	280,4	62	Basses-Pyrénées	213,5
3	Rhône	867,5	53	Charente-Inférieure	279,8	63	Nièvre	212,8
4	Bouch.-du-Rhône	717,6	54	Loire-Inférieure	275,6	64	Loir-et-Cher	207,1
5	Nord	651,6	55	Somme	275,0	65	Aube	206,8
6	Seine-et-Marne	601,2	56	Marne	272,5	66	Jura	201,0
7	Gironde	590,8	57	Indre-et-Loire	265,5	67	Haute-Saône	195,2
8	Loire	482,6	58	Moselle	257,5	68	Saône-et-Loire	189,2
9	Alpes-Maritimes	481,2	59	Yonne	256,7	69	Indre	185,2
10	Seine-Inférieure	475,1	40	Maine-et-Loire	255,4	70	Finistère	181,2
11	Territ. de Belfort	465,8	41	Orne	245,1	71	Haute-Marne	180,0
12	Var	440,2	42	Aude	242,5	72	Côtes-du-Nord	177,4
13	Calvados	415,5	43	Allier	242,2	73	Mayenne	175,7
14	Pas-de-Calais	382,9	44	Lot-et-Garonne	238,5	74	Savoie	168,6
15	Haute-Garonne	375,8	45	Haute-Garonne	256,4	75	Haute-Loire	162,4
16	Oise	372,0	46	Ardennes	254,9	76	Corrèze	159,1
17	Hérault	567,1	47	Landes	255,9	77	Ardèche	158,1
18	Loiret	558,1	48	Tarn-et-Garonne	252,8	78	Vendée	155,5
19	Eure	548,7	49	Hautes-Pyrénées	229,1	79	Meuse	145,6
20	Vaucluse	559,2	50	Charente	227,4	80	Gers	142,5
21	Ain	524,9	51	Doubs	226,7	81	Ariège	159,4
22	Bas-Rhin	515,9	52	Vienne	225,9	82	Morbihan	135,2
23	Haut-Rhin	511,0	53	Cher	225,9	83	Lot	125,2
24	Sarthe	506,5	54	Vosges	224,8	84	Aveyron	125,7
25	Isère	504,1	55	Dordogne	224,7	85	Basses-Alpes	102,9
26	Eure-et-Loir	500,0	56	Deux-Sèvres	224,0	86	Cantal	101,3
27	Haute-Savoie	297,7	57	Tarn	224,0	87	Hautes-Alpes	91,9
28	Meurthe-et-Moselle	286,7	58	Côte-d'Or	220,2	88	Creuse	91,5
29	Gard	286,0	59	Manche	218,4	89	Lozère	44,7
30	Drôme	284,5	60	Pyrénées-Orient.	217,0	90	Corse	32,0

CLASSEMENT DES DÉPARTEMENTS D'APRÈS L'IMPORTANCE DE LA CIRCULATION
DES VÉHICULES A TRACTION ANIMALE

(Nombre quotidien moyen par kilomètre de route)

Nos	DÉPARTEMENTS	Nbre	Nos	DÉPARTEMENTS	Nbre	Nos	DÉPARTEMENTS	Nbre
1	Seine	110,1	11	Haute-Loire	48,0	21	Cher	40,7
2	Loire	76,8	12	Puy-de-Dôme	46,0	22	Morbihan	59,9
3	Bouch.-du-Rhône	66,0	13	Haute-Garonne	45,0	23	Hautes-Pyrénées	59,7
4	Nord	62,1	14	Vendée	45,0	24	Maine-et-Loire	58,9
5	Bas-Rhin	59,1	15	Saône-et-Loire	44,4	25	Nièvre	58,7
6	Pyrénées-Orient.	57,4	16	Ille-et-Vilaine	42,7	26	Orne	58,6
7	Loire-Inférieure	57,0	17	Finistère	42,5	27	Côtes-du-Nord	58,5
8	Sarthe	49,8	18	Calvados	42,1	28	Haut-Rhin	58,4
9	Pas-de-Calais	48,7	19	Indre	41,5	29	Tarn-et-Garonne	58,1
10	Gironde	48,5	20	Gard	41,2	30	Allier	57,0

Nos	DÉPARTEMENTS	Nbre	Nos	DÉPARTEMENTS	Nbre	Nos	DÉPARTEMENTS	Nbre
51	Ariège	56,2	51	Hérault	29,8	71	Moselle	25,9
52	Corrèze	56,2	52	Savoie	29,6	72	Basses-Pyrénées	25,9
53	Deux-Sèvres	56,1	53	Eure	28,9	73	Isère	25,1
54	Landes	55,6	54	Aveyron	28,8	74	Corse	22,5
55	Tarn	55,5	55	Eure-et-Loir	28,5	75	Loir-et-Cher	22,5
56	Manche	55,0	56	Seine-et-Marne	28,4	76	Creuse	22,0
57	Vienne	54,9	57	Var	28,1	77	Ardennes	20,1
58	Mayenne	54,5	58	Aude	27,8	78	Aisne	19,7
59	Haute-Vienne	53,5	59	Charente-Inférie ^{re}	27,8	79	Drôme	19,7
60	Charente	53,5	60	Seine-et-Oise	27,4	80	Hautes-Alpes	19,5
61	Rhône	52,7	61	Lot	27,2	81	Haute-Savoie	19,4
62	Doubs	52,3	62	Ardèche	26,5	82	Haute-Saône	17,9
63	Indre-et-Loire	51,2	63	Vaucluse	26,5	83	Côte-d'Or	17,5
64	Vosges	51,2	64	Somme	26,0	84	Alpes-Maritimes	17,2
65	Ain	51,0	65	Dordogne	25,4	85	Haute-Marne	14,9
66	Loiret	50,8	66	Lot-et-Garonne	25,1	86	Lozère	14,2
67	Oise	50,3	67	Meurthe-et-Moselle	24,9	87	Aube	15,5
68	Territ. de Belfort	50,0	68	Jura	24,6	88	Basses-Alpes	12,5
69	Seine-Inférieure	29,8	69	Cantal	24,5	89	Marne	11,7
70	Yonne	29,8	70	Gers	24,1	90	Meuse	8,6

Tous ces chiffres expriment clairement l'un des éléments du problème : la circulation intense à laquelle sont soumis les 600.000 km. de notre réseau routier et le degré d'usure que ce dernier est en conséquence appelé à supporter; son entretien réclame donc un effort financier considérable de la part des Pouvoirs publics.

Or, le régime financier des routes varie en France avec chacune d'elles. Les routes nationales, les chemins départementaux, les chemins vicinaux, les chemins ruraux, les voies urbaines obéissent en effet à une législation différente.

I. — ROUTES NATIONALES

Les routes nationales sont construites et entretenues aux frais de l'Etat par les Services des Ponts et Chaussées, sous l'autorité du Secrétariat d'Etat aux Communications, appellation nouvelle de l'ancien Ministère des Travaux publics.

Les ressources assurant leur construction, leur entretien et leur amélioration proviennent de l'impôt. Chaque année, des crédits budgétaires importants sont ouverts à cet effet.

Mais ces ressources peuvent aussi provenir d'emprunts. L'Etat a en effet recouru à différentes reprises au cours des dernières années à l'emprunt pour financer des plans de grands travaux, une partie importante des crédits étant affectée aux routes nationales.

Les ressources que l'Etat peut retirer de ces routes sont très faibles au regard des dépenses que nécessite leur entretien. Il peut affermer ou vendre les fruits des arbres plantés sur elles, vendre les herbes poussant sur les revers, les talus et les accotements. Il pourrait même concéder, moyennant finance, à un particulier, les eaux pluviales tombant sur elles. Il a droit encore à la redevance tréfoncière due aux propriétaires de la superficie par les exploitants de mines qui occupent les tréfonds.

Les concessions de jouissance privative et les permissions de voirie sur les routes nationales peuvent également être assujetties au paiement d'une redevance à son profit ; de même il touche les amendes prononcées en matière de contravention de grande voirie. Enfin, il peut encore percevoir des droits de bacs ou passages d'eau sur leur parcours.

II. — CHEMINS DÉPARTEMENTAUX

Le décret-loi du 14 juin 1938 créant, à compter du 1^{er} janvier 1939, un réseau de « chemins départementaux » par réunion en une seule catégorie des voies alors dénommées routes départementales, chemins vicinaux de grande communication et chemins vicinaux d'intérêt commun a fixé les dispositions concernant leur financement.

L'alinéa 1^{er} de l'article 21 du décret du 14 juin 1938 est ainsi conçu : « les dépenses relatives aux chemins vicinaux rattachés à la voirie départementale seront prises en charge par le département qui établira à cet effet les impositions nécessaires ».

Ainsi, le département doit, en vertu du décret du 16 décembre 1811 et des lois du 10 mai 1833 et du 10 août 1871, couvrir les dépenses relatives à la construction, à

l'aménagement et à l'entretien des chemins départementaux au moyen de ressources fournies par son budget. Toutefois, il est important de remarquer que si les dépenses départementales sont les unes obligatoires, les autres facultatives, celles concernant les chemins départementaux sont classées dans la deuxième catégorie. Ainsi, au cas où un Conseil général se refusait d'inscrire dans le budget les crédits nécessaires à la construction ou même à l'entretien d'une route départementale, le Gouvernement était dans l'impossibilité d'inscrire d'office ces crédits (2).

Chaque Conseil général fixait définitivement et librement lors du vote annuel du budget le montant des crédits affectés aux chemins départementaux. Les ressources consistent à peu près exclusivement dans des centimes additionnels départementaux, contributions ajoutées au principal désormais fictif des contributions directes depuis le remaniement du système fiscal par l'impôt sur le revenu. Les recettes du « budget ordinaire » du département, qualifié de « section ordinaire » par l'article premier du décret-loi du 30 octobre 1935, comprennent toutes les recettes annuelles et permanentes d'utilité départementale. Les recettes du « budget extraordinaire » — devenu la « section extraordinaire », comprennent les recettes temporaires ou accidentelles.

L'énumération des recettes départementales est reproduite dans les articles 58 et 59 de la loi du 10 août 1871, modifiée par la loi du 30 juin 1907 :

« ART. 58 (Loi du 30 juin 1907). — Les recettes du budget ordinaire se composent :

« 1° du produit des centimes ordinaires additionnels, sans affectation spéciale, dont le maximum est fixé annuellement par la loi des finances ;

« 2° du produit des centimes pour insuffisance de re-

(2) Une loi du 12 octobre 1940 (Journal Officiel du 13 octobre) a suspendu les Conseils généraux. Les pouvoirs qui leur étaient dévolus ont été confiés aux préfets, assistés d'une Commission administrative nommée par arrêté.

venus ordinaires votés annuellement par le Conseil général, dans les limites déterminées par la loi des finances ou autorisées par décret ;

« 3° du produit des centimes spéciaux autorisés pour les dépenses des chemins vicinaux, dont le maximum est fixé annuellement par la loi des finances ;

« 4° du produit des centimes spéciaux affectés à la réfection du cadastre par la loi du 2 août 1829 ;

« 5° du produit du centime spécial pour le renouvellement, la révision et la conservation du cadastre, prévus par la loi du 17 mars 1898 ;

« 6° du revenu et du produit des propriétés départementales ;

« 7° du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes déposés aux archives ;

« 8° du produit des droits de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département, des autres droits de péage et de tous autres droits concédés au département par des lois ;

« 9° de la part allouée au département sur le fonds inscrit annuellement au budget du Ministère de l'Intérieur et réparti, conformément à un tableau annexé à la loi des finances entre les départements qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds de l'Etat ;

« 10° des contingents de l'Etat et des communes pour le service des aliénés et des enfants assistés, et des contingents des familles pour l'entretien des aliénés ;

« 11° de la contribution de l'Etat aux dépenses du service de la protection des enfants du premier âge ;

« 12° de la contribution de l'Etat et du contingent des communes aux dépenses des services de l'assistance médicale gratuite, de la santé publique et de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables privés de ressources ;

« 13° du contingent des communes et autres ressources éventuelles pour les dépenses annuelles du service vicinal (3) ;

« 14° des ressources éventuelles du service des chemins de fer d'intérêt local, des tramways départementaux et des voitures automobiles ;

« 15° des subventions de l'Etat et des contributions des communes et des tiers pour les dépenses annuelles et permanentes d'utilité départementale ;

« 16° des remboursements d'avances effectués sur les ressources du budget ordinaire.

« ART. 59 (Loi du 30 juin 1907). — Les recettes du budget extraordinaire se composent :

« 1° du produit des centimes extraordinaires votés annuellement par le Conseil général, dans les limites déterminées par la loi des finances, ou autorisées par décrets spéciaux en vue de dépenses extraordinaires ;

« 2° du produit des emprunts ;

« 3° des subventions de l'Etat et des contributions des communes et des tiers aux dépenses extraordinaires ;

« 4° des dons et legs ;

« 5° du produit des biens aliénés ;

« 6° du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ;

« De toutes autres recettes accidentelles. »

Les ressources que le département peut retirer des chemins départementaux, très faibles au regard des dépenses que nécessite leur entretien sont les mêmes que celles que l'Etat retire des routes nationales.

(3) Voir ci-après la suppression des contingents communaux par la loi du 14 juin 1938.

D'autre part, la loi du 14 juin 1938 ajoute : « les centimes additionnels communaux affectés à ces mêmes dépenses seront supprimés ». En vertu de ce texte, les contingents communaux pour entretien des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, classés dans la voirie départementale, sont supprimés. C'étaient notamment, soit des sommes versées par les communes et prélevées sur les revenus ordinaires — (mais comme ces revenus sont presque toujours affectés aux dépenses générales de la commune, il ne pouvait être compté sur eux pour les dépenses des chemins), soit les centimes spéciaux, soit les revenus de biens communaux. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1939, le Conseil général ne pouvait plus imposer aux communes le versement de contingents obligatoires et annuels pour l'entretien normal des chemins départementaux.

« Par contre, il peut accepter comme par le passé, des offres de concours des communes pour des travaux neufs ou de grosses réparations sur un chemin déterminé, cette contribution revêtant un caractère occasionnel et temporaire. » (Circulaire interministérielle du 18 juillet 1938).

S'ajoutent en outre aux précédentes ressources les souscriptions volontaires des particuliers ou des collectivités autres que les communes, et les subventions industrielles dont la quotité est proportionnée à la dégradation. Toutefois ces subventions industrielles étant tombées en désuétude dans de nombreux départements, l'article 7 du décret du 25 octobre 1938 a tenu compte de cette situation de fait et a donné au Conseil général la faculté d'y renoncer par une décision de principe.

Enfin, aux termes de l'article 9 du décret du 25 octobre 1938, l'Etat peut accorder à chaque département des subventions :

1° pour l'exécution des travaux neufs ou de grosses réparations de chemins départementaux ;

2° pour l'aménagement du réseau départemental. L'article 10 du même décret prévoit que seuls les départements qui utilisent les 50 centimes spéciaux affectés aux chemins départementaux peuvent recevoir ces subventions. Celles-ci doivent être annulées s'il n'en a pas été fait emploi dans

le délai de deux ans qui suit l'année pour laquelle elles ont été accordées.

Les parts contributives de l'Etat et des départements dans les travaux neufs ou de grosses réparations des chemins départementaux subventionnés en vertu du décret du 25 octobre 1938 ont été déterminées dans le barème A annexé au décret du 11 juillet 1939, remplaçant celui annexé au décret du 1^{er} octobre 1936. Cette subvention de l'Etat qui ne peut dépasser le taux de 60 % est ainsi établie, en fonction de centimes superficiaires départementaux :

Valeur du centime par kilomètre carré		Coefficient de subvention de l'Etat	Dépense à couvrir par le département
—		—	—
Au-dessous de	3.25.....	60	40
de 3.26 à	3.75.....	55	45
de 3.76 à	4.25.....	50	50
de 4.26 à	4.75.....	45	55
de 4.76 à	5.50.....	40	60
de 5.51 à	6.50.....	35	65
de 6.51 à	9.00.....	30	70
de 9.01 à	12.00.....	25	75
de 12.01 à	16.00.....	20	80
16.01 et	au-dessus....	15	85

III. — CHEMINS VICINAUX

La loi du 21 mai 1836, dans ses grandes lignes, est encore actuellement la Charte des Chemins vicinaux. Mais depuis la création des « chemins départementaux », elle ne s'applique plus que pour les chemins vicinaux ordinaires qui, généralement situés sur le territoire d'une seule commune et ne dépendant que de celle-ci, sont à sa charge.

Les ressources applicables aux dépenses de ces chemins vicinaux se composent :

1° de ressources ordinaires et de ressources extraordinaires créées par les communes ;

2° de ressources éventuelles.

*
**

Ressources ordinaires des communes

L'entretien des chemins vicinaux à l'aide des recettes ordinaires des communes est prévu par l'article 2 de la loi du 21 mai 1836 reproduit ci-après. Celles-ci ne peuvent employer aux dépenses de ces chemins que la partie restant disponible après prélèvement des sommes nécessaires pour faire face aux dépenses obligatoires autres que celles de la vicinalité.

L'article 133 de la loi du 5 avril 1884 énumère les recettes du budget ordinaire des communes.

« ART. 133. — Les recettes du budget ordinaire se composent :

« 1° des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ;

« 2° des cotisations imposées annuellement sur les ayants-droit aux fruits qui se perçoivent en nature ;

« 3° du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances ;

« 4° du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de l'Etat ;

« 5° du produit des octrois municipaux affecté aux dépenses ordinaires ;

6° du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment établis ;

« 7° du produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics ;

« 8° du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis ;

« 9° du produit des terrains communaux affectés aux

inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières ;

« 10° du produit des concessions d'eau et de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique et autres concessions autorisées pour les services communaux ;

« 11° du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil ;

« 12° de la portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police. »

« Par décret du 5 novembre 1926, art 51. — Les numéros 13°, 14° et 15° de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884 sont modifiés conformément aux dispositions ci-après :

« 13° du produit de la taxe de balayage instituée selon les modalités des lois en vigueur, par délibération du Conseil municipal, approuvée par le préfet et du produit des autres taxes locales dûment établies.

« 14° du produit des régies municipales et de la participation des communes dans les entreprises visées à l'article 68 (12° alinéa) de la présente loi.

« 15° Généralement du produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes et de toutes les ressources annuelles et permanentes ; en Algérie et dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets. »

Mais ces recettes ordinaires composées en grande partie des centimes ordinaires, généraux, sans affectation spéciale et servant à couvrir les dépenses ordinaires quelconques de la commune, peuvent être insuffisantes. Ce cas étant le plus fréquent, il est alors pourvu aux dépenses des chemins vicinaux à l'aide de prestations ou de centimes spéciaux ordinaires, soit concurremment, soit indépendamment les uns des autres (4).

(4) La plupart des centimes communaux sont superposés à la valeur totale des principaux fictifs des trois contributions directes (foncière bâtie et non bâtie, personnelle mobilière, patente, la qua-

Prestations et taxes vicinales de remplacement

Les prestations sont un impôt direct de quotité établi à la fois sur les habitants de la commune et sur les moyens d'exploitation qu'ils y possèdent.

Elles se divisent en deux catégories : elles peuvent en effet être acquittées soit en argent, soit en nature, au gré du redevable.

L'origine des prestations remonte à l'ancien régime : la corvée appliquée aux routes fut, nous l'avons dit, supprimée par l'édit de février 1776 rendu sur proposition de Turgot. De nouveau instituée quelque temps après, elle fut supprimée définitivement par une ordonnance royale du 27 juin 1787.

La prestation en nature fut établie avec un caractère facultatif, pendant la période révolutionnaire (4 thermidor An X), puis maintenue par les lois des 28 juillet 1824 et 21 mai 1836. Cette dernière loi demeure la loi organique des prestations pour tout ce qui concerne l'assiette et la répartition de cet impôt. Il est intéressant de reproduire les principaux articles de cette dernière loi qui fixent d'une manière générale le statut de ces prestations :

« ...ART. 2. — En cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il sera pourvu à l'entretien des chemins vicinaux, à l'aide soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum est fixé à cinq.

trième des « quatre vieilles », la contribution des portes et fenêtres, ayant été supprimée définitivement par l'article 3 de la loi du 19 juillet 1925).

De ces trois contributions directes, deux d'entre elles, la contribution personnelle mobilière et celle des patentes, quoique n'existant plus en tant qu'impôts d'Etat depuis la loi du 31 juillet 1917, continuent sans être recouvrées, à être établies chaque année : leur montant constitue le « principal fictif » dont les centimes communaux forment l'accessoire. Quant à la contribution foncière, elle est demeurée un impôt d'Etat, et les centimes additionnels communaux ne sont pas ajoutés aux principaux réels de cet impôt mais correspondent à une partie d'un impôt théorique, le « principal fictif ».

« Le Conseil municipal pourra voter l'une ou l'autre de ces ressources, ou toutes les deux concurremment.

« Le concours des plus imposés ne sera pas nécessaire dans les délibérations prises pour l'exécution du présent article.

ART. 3. — Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, pourra être appelé à fournir, chaque année, une prestation de trois jours :

« 1° pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante ans au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune.

« 2° pour chacune des charrettes ou voitures attelées, et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune.

ART. 4. — La prestation sera appréciée en argent, conformément à la valeur qui aura été attribuée annuellement pour la commune, à chaque espèce de journée, par le Conseil général, sur les propositions des Conseils d'arrondissement (5).

« La prestation pourra être acquittée en nature ou en argent, au gré du contribuable. Toutes les fois que le contribuable n'aura pas opté dans les délais prescrits, la prestation sera de droit exigible en argent.

« La prestation non rachetée en argent pourra être convertie en tâches, d'après les bases et évaluations de travaux préalablement fixées par le Conseil municipal.

« ART. 5. — Si le Conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté, dans la session désignée à cet effet, les prestations et centimes nécessaires, ou si la commune n'en

(5) Un décret en date du 27 décembre 1934, portant codification générale des impôts directs et des taxes assimilées, article 320, ne fait plus figurer dans son texte cette formalité de proposition par les Conseils d'arrondissement qui, comme les Conseils généraux ont d'ailleurs été suspendus par la loi du 12 octobre 1940.

a pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet pourra d'office, soit imposer la commune dans les limites du maximum, soit faire exécuter les travaux.

Chaque année, le préfet communiquera au Conseil général l'état des impositions établies d'office en vertu du présent article.

« ART. 6. — Lorsqu'un chemin vicinal intéressera plusieurs communes, le préfet, sur l'avis des Conseils municipaux, désignera les communes qui devront concourir à sa construction ou à son entretien, et fixera la proportion dans laquelle chacune d'elles y contribuera. »

.....

Le 10 juillet 1901 est intervenue une nouvelle loi dont l'article 7 est particulièrement important :

« ART. 7. — Sont passibles de la taxe des prestations dans les conditions prévues par la loi du 21 mai 1836, les voitures automobiles ainsi que les tracteurs et les voitures attelées à ces tracteurs.

« Le tarif de conversion en argent des voitures automobiles et des tracteurs, arrêté chaque année par le Conseil général, ne peut dépasser celui que comportent les voitures à traction animale dont la taxe est la plus élevée. Ce tarif peut être majoré à raison du nombre des chevaux-vapeur, la taxe correspondante à chaque cheval-vapeur ou fraction de cheval-vapeur ne devant pas être toutefois supérieure au tiers de la taxe afférente à la bête de trait la plus imposée. »

Cette taxe des prestations a, de tout temps, suscité de nombreuses critiques. On lui a reproché de n'être pas conforme au principe de notre droit public qui dispose que chaque citoyen doit contribuer aux charges publiques en proportion de ses facultés et de ses revenus. On l'a comparée avec la corvée avec laquelle elle a une certaine ressemblance et par assimilation on a reporté sur elle les

fougueuses attaques que Mirabeau portait contre la corvée, cette « abomination de la désolation sur les campagnes ».

Des partis politiques s'en mêlèrent. Des propositions de lois de MM. Dubost, de La Porte et Casimir Perrier en 1882, de M. Léon Bourgeois en 1887, tendaient à sa suppression. En 1895, le Sénat se décida à demander une enquête. Les Conseils généraux furent consultés ; neuf seulement se prononcèrent pour la suppression de la prestation. Mais le mouvement d'opposition au maintien de l'impôt en nature n'en continua pas moins.

La prestation individuelle notamment, c'est-à-dire la prestation qui permet d'appeler « tout individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins, de soixante ans au plus, résidant dans la commune, à fournir chaque année, trois journées de travail » était, disait-on, un véritable impôt de capitation qui présentait les inconvénients de cette nature d'impôts.

La loi du 31 mars 1903 permet de remédier à ces critiques puisqu'elle laissait au Conseil municipal la faculté de remplacer par une taxe vicinale le produit des journées de prestations. Cet impôt facultatif de remplacement fut établi par l'article 5 de cette loi de 1903 ainsi conçu :

« ART. 5. — Dans les budgets de 1904 et suivants, les Conseils municipaux auront la faculté de remplacer par une taxe vicinale le produit des journées de prestations que les communes sont tenues de voter pour les chemins vicinaux.

« Ce remplacement pourra porter soit sur la totalité ou sur une partie de la prestation individuelle considérée isolément, soit, après que celle-ci aura été entièrement convertie, sur la totalité ou sur une partie de la prestation des animaux et véhicules.

« La taxe vicinale sera représentée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées. Lorsque ce nombre de centimes

sera supérieur à 20, la substitution devra être autorisée par le Conseil général.

« Les redevables pourront se libérer en nature de la taxe vicinale, pourvu qu'elle ne soit pas inférieure à 1 franc et à la condition de déclarer, dans les délais prescrits, qu'ils entendent user de cette faculté (6).

« La libération en nature sera soumise aux dispositions qui régissent la prestation.

« Elle s'effectuera soit en journées, évaluées aux prix fixés par le Conseil général pour le rachat de la prestation, soit en tâches, d'après un tarif de conversion arrêté par la commission départementale sur la proposition du conseil municipal. »

Le produit total de la taxe des prestations qui atteignait une soixantaine de millions pour la période de 1880 à 1914 a rapidement progressé depuis 1920. Il s'est élevé à 369.313.383 francs pour l'année 1926.

Ces chiffres indiquent l'importance de la taxe tant à l'égard des collectivités bénéficiaires que des contribuables appelés à la payer.

Centimes spéciaux ordinaires. — Le dernier élément des ressources ordinaires des communes pour l'entretien des chemins vicinaux réside dans les centimes spéciaux ordinaires : spéciaux parce qu'ils sont particulièrement affec-

(6) Il peut arriver, par le jeu normal des options, que la presque totalité des assujettis à la taxe des prestations déclare vouloir s'acquitter en nature ; dans ce cas la commune ne dispose pas d'une somme d'argent suffisante pour satisfaire aux exigences de l'entretien des voies modernes de son réseau vicinal. Pour remédier à cet inconvénient, un décret-loi en date du 17 juin 1938 (J.O. du 29 juin) a donné aux conseils municipaux « la faculté d'imposer l'exigibilité en argent de la valeur d'une journée de prestations quand le nombre de journées voté sera de deux et de la valeur d'une ou de deux journées quand le nombre de ces journées sera de trois, la faculté d'option étant maintenue aux contribuables quand la commune n'aura qu'une journée de prestations ».

Ce texte vise d'ailleurs également la taxe vicinale de remplacement dont il est question ci-après (voir en ce sens circulaire du Ministère de l'Intérieur du 31 décembre 1938).

tés à la voirie vicinale, ordinaires parce que portés au budget ordinaire. Ce sont des centimes additionnels et dont le maximum est fixé à cinq (loi du 21 mai 1836, art. 2).

*
**

Les ressources provenant des prestations ainsi que celles provenant des centimes spéciaux sont obligatoires et peuvent être imposées d'office par le préfet si les communes ne les votent pas, par simple arrêté, dans la limite de trois journées pour les prestations et de cinq centimes pour les centimes spéciaux.

Ressources extraordinaires des communes

Les ressources extraordinaires des communes pour l'entretien des chemins vicinaux sont constituées d'abord par les centimes spéciaux extraordinaires (loi du 5 avril 1884, article 141, modifiée par la loi du 7 avril 1902), votés jusqu'à concurrence de trois par le Conseil municipal.

Mais ces centimes qui ne peuvent être affectés qu'aux dépenses des chemins vicinaux ordinaires (7), n'étant plus ordinaires sont facultatifs. Aussi les préfets ne peuvent les inscrire d'office au budget communal.

En cas d'insuffisance des ressources ordinaires et des trois centimes spéciaux extraordinaires, le Conseil municipal peut voter l'imposition de centimes additionnels au principal de diverses contributions directes.

Les communes peuvent encore suppléer à l'insuffisance de leurs ressources affectées à la vicinalité en acceptant des avances remboursables ou en contractant des emprunts.

(7) Ces trois centimes existaient déjà antérieurement à la loi du 5 avril 1884. Ils avaient été institués par l'art. 3 de la loi du 24 juillet 1867. Sous l'empire de la loi abrogée du 11 juillet 1868, les Conseils municipaux avaient même la faculté d'opter entre ces trois centimes extraordinaires et une quatrième journée de prestation. Avec la loi de 1884, cette faculté de substitution disparut.

Ces emprunts doivent être remboursables sur les centimes extraordinaires (articles 141, 142 et 143 de la loi du 5 avril 1884 modifiés par la loi du 7 avril 1902). Les délibérations des Conseils municipaux sur ce point ne sont plus prises avec le concours des plus forts contribuables de la commune, ainsi que le prescrivait l'article 42 de la loi du 12 juillet 1837.

Les communes peuvent enfin voter, en faveur des chemins vicinaux, des allocations prises sur des ressources extraordinaires autres que les impositions et les emprunts, notamment sur le produit de la vente des coupes extraordinaires de bois, sur le produit des chemins aliénés, sur celui de la vente des arbres plantés sur les chemins.

Ressources éventuelles des communes

Tout d'abord, les ressources éventuelles des communes pour l'entretien des chemins vicinaux consistent dans le concours de particuliers aux dépenses de ces chemins, soit par l'apport de terrains, soit par le versement d'une somme d'argent, soit par l'exécution de travaux en nature ou à la tâche.

Les communes peuvent aussi concourir à la dépense des chemins vicinaux situés sur le territoire des communes voisines.

D'autre part, lorsqu'un chemin vicinal est l'objet de dégradations particulières par une exploitation ou une entreprise industrielle, la commune peut imposer aux entrepreneurs ou propriétaires des subventions spéciales dites subventions industrielles dont la quotité est proportionnée à la dégradation, ainsi qu'il est prévu par l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 ainsi conçu :

« ART. 14. — Toutes les fois qu'un chemin vicinal, entretenu à l'état de viabilité par une commune, est habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toutes entreprises industrielles appartenant à des particuliers, à des établissements publics ou à l'Etat, il peut y avoir lieu à imposer aux entrepreneurs ou propriétaires suivant que l'exploita-

tion ou les transports ont lieu pour les uns ou pour les autres, des subventions spéciales dont la quotité est proportionnée à la dégradation extraordinaire qui devra être attribuée aux exploitations. »

Des termes mêmes de cet article, on voit que pour qu'une subvention spéciale puisse être réclamée à une exploitation pour les dégradations extraordinaires qu'elle cause à un chemin, il faut :

1° qu'il s'agisse d'une voie classée comme chemin vicinal (Conseil d'Etat, 3 mai 1837) ;

2° que cette voie soit en bon état de viabilité (Conseil d'Etat, 26 octobre 1883) ;

3° qu'elle ait subi du chef de l'exploitation une dégradation habituelle ou temporaire, mais dans tous les cas extraordinaire, c'est-à-dire notable (Conseil d'Etat, 23 janvier et 17 juin 1892) ;

4° qu'il s'agisse de l'exploitation d'une mine, d'une carrière, d'une forêt ou d'une entreprise industrielle (Conseil d'Etat, 28 juin 1878 et 3 août 1888).

En outre, les chemins vicinaux peuvent recevoir des subventions du département. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 de la loi du 21 mai 1836, ces chemins peuvent en effet, dans les cas extraordinaires, recevoir des subventions sur les fonds départementaux, concours purement volontaire du département.

Enfin, les mêmes chemins reçoivent une aide de l'Etat. Une loi du 11 juillet 1868 avait institué la Caisse spéciale des Chemins vicinaux. Cette Caisse était chargée de faire des avances amortissables aux communes pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires. Si les communes n'étaient pas en état d'emprunter, les départements, aux termes de l'article 7, pouvaient s'adresser à la Caisse pour ces chemins. Une loi du 10 avril 1879 porta la dotation de cette Caisse à 300 millions. Mais l'on s'aperçut bien vite que c'était une institution vaine. Elle n'avait pas de ressources propres et se bornait à faire l'emploi de subventions qui lui étaient allouées par la loi et qui étaient ob-

tenues pour la plupart sur la dette flottante au moyen de l'emprunt.

Les sommes absorbées par la Caisse des Chemins vicinaux, depuis son origine jusqu'à sa suppression par la loi des finances du 26 juillet 1893, se sont élevées à 546 millions 759.413 francs.

Mais l'Etat ne renonce pas pour cela aux prêts. Bien plus, il peut même allouer des subventions aux communes. Chaque année un crédit est voté par le Parlement pour être réparti entre elles par le Ministre de l'Intérieur, pour l'exécution de certains travaux sur les chemins vicinaux, et ce, d'après les règles fixées par la loi du 12 mars 1880.

Pour obtenir ces subventions, les communes doivent d'abord avoir fait un effort pécuniaire appréciable, c'est-à-dire qu'elles doivent avoir épuisé tous les moyens financiers que leur donne la loi pour se créer des ressources ordinaires. En outre, l'Etat ne prend pas à sa charge tout le complément. Il y a une part dite contributive qui doit être couverte par les communes au moyen de ressources extraordinaires. Les parts contributives de ces communes, des départements et de l'Etat dans les travaux d'achèvement du réseau vicinal subventionnés en vertu de la loi du 12 mars 1880 sont déterminées suivant les indications fixées au barème B annexé au décret du 11 juillet 1939. La part des dépenses à la charge de chaque commune varie de 12 à 86 %, en raison du rapport du centime communal à la superficie en hectares.

Enfin, il est intéressant de signaler qu'en vue d'établir entre les communes une juste péréquation des dépenses de voirie, l'article 147 de la loi du 16 avril 1930 a donné aux Conseils généraux la faculté d'instituer des Caisses de compensation intercommunales destinées à venir en aide à celles dont les charges d'entretien des chemins vicinaux et ruraux sont particulièrement lourdes. La création de ces Caisses n'étant pas obligatoire, les Conseils généraux n'ont pas cru dans leur ensemble devoir user de la faculté qui leur était donnée ; quelques départements seulement comme l'Ain, la Seine-et-Oise, la Marne, sont entrés dans cette voie. « L'équitable péréquation des dépenses de voirie »

que la loi du 16 avril 1930 avait pour but de réaliser semblait pourtant pleine d'intérêt.

IV. — CHEMINS RURAUX

Aux termes de l'article 10 de la loi du 20 août 1881, l'autorité municipale pourvoit à l'entretien des chemins ruraux reconnus, dans la mesure des ressources dont elle peut disposer après avoir d'abord satisfait à l'entretien des chemins vicinaux.

Les dépenses des chemins ruraux reconnus ne sont pas obligatoires pour les communes. Les préfets n'ont pas le droit de les imposer d'office. L'article 10 n'énonce en effet qu'une faculté dont elles peuvent user ou non à leur gré, sans pouvoir y être obligées. En cas d'insuffisance des ressources ordinaires, qui ne peuvent être utilisées qu'au cas où les dépenses obligatoires sont couvertes, les communes sont autorisées par le paragraphe 2 du même article 10 à pourvoir à ces dépenses à l'aide soit d'une journée de prestation, soit de centimes extraordinaires, mais elles ne peuvent faire appel qu'à l'une ou l'autre de ces ressources.

Les communes peuvent également faire emploi de subventions industrielles, de souscriptions provenant de particuliers ou d'associations, du produit d'emprunts (article 115 nouveau de la loi du 5 avril 1884), ou du produit de la vente des délaissés d'anciens chemins. Enfin, la loi du 20 août 1881 permet aux propriétaires intéressés formés en Syndicat de se substituer aux communes.

Ce régime reproduit celui qu'avait donné aux chemins vicinaux la loi du 21 mai 1836. Mais étant donné le caractère plus modeste des dépenses afférentes aux chemins ruraux, le concours de l'Etat et celui du département font ici défaut.

En ce qui concerne la journée des prestations, « les individus, les animaux, les véhicules passibles de cette journée de prestation sont les mêmes que ceux assujettis aux prestations des chemins vicinaux » (Circulaire du 27 août 1881). Comme le précise l'arrêté ministériel du 3 janvier

1883, la matrice servant à dresser le rôle des prestations de ces derniers chemins est également employée à la rédaction du rôle des contribuables soumis à la journée à réclamer en faveur des chemins ruraux reconnus. Il y a toutefois lieu de souligner qu'il n'y a pas, pour cette journée de prestation, de taxe de remplacement analogue à la taxe vicinale et qu'il ne saurait être question de la mettre à la place de cette journée de prestation.

D'autre part, l'article 11 de la loi du 20 août 1881 a édicté des dispositions semblables à celles de la loi de 1836 donnant le droit aux communes d'imposer des subventions spéciales pour réparer les dégradations extraordinaires des exploitants de mines, de carrières, de forêts ou d'entreprises industrielles. De telles dispositions sont pleinement justifiées. Ces exploitants faisant un usage exceptionnel des chemins ruraux reconnus doivent subir les conséquences de cet usage. Si une pareille obligation, imposée dans l'intérêt des chemins vicinaux, n'existait pas également en faveur des chemins ruraux reconnus, tous les transports susceptibles d'occasionner des dégradations extraordinaires s'effectueraient de préférence sur ces derniers chemins. En principe, il appartient au maire de la commune sur le territoire de laquelle est situé le chemin rural reconnu dégradé extraordinairement de réclamer la subvention spéciale due à raison des dégradations.

Quant aux chemins ruraux non reconnus, les communes doivent s'efforcer de les maintenir en bon état de viabilité mais aucun texte législatif ou réglementaire ne leur en fait l'obligation. Un décret du 6 janvier 1939 a d'ailleurs précisé que lorsque les besoins de vicinalité ordinaire et des chemins ruraux reconnus ont été préalablement assurés, les communes ont, par application de l'article 93 de la loi des finances du 31 décembre 1937, la faculté d'utiliser à l'entretien de leurs chemins ruraux non reconnus et de leur voirie urbaine le reliquat de la taxe de prestation qu'elles votent ou de la taxe de remplacement.

V. — VOIES URBAINES

La voirie urbaine n'a pas de loi qui lui serve de statut. Mais il n'en faut pas conclure qu'elle n'a pas sa législation particulière.

Les dépenses de la voirie urbaine pour pourvoir à l'ouverture, à la construction, et à l'entretien de ses rues et places sont couvertes soit à l'aide des ressources ordinaires des communes, soit à l'aide de leurs ressources extraordinaires.

De même que pour les dépenses des chemins ruraux, les dépenses de la voirie urbaine ne sont pas obligatoires pour elles, n'étant pas comprises dans la nomenclature des dépenses obligatoires prévues par l'article 136 de la loi du 5 avril 1884. Elles sont dans la plupart des cas facultatives, même dans les grandes villes. Toutefois, certaines dépenses comme les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement auxquels la loi du 14 mars 1919 avait joint pour certaines communes le plan d'alignement et d'embellissement sont obligatoires pour les municipalités.

Les ressources ordinaires des communes ont déjà été examinées plus haut. Seul peut être employé l'excédent laissé après qu'il a été pourvu aux dépenses obligatoires. Les ressources extraordinaires comprennent notamment le produit de l'aliénation des terrains retranchés des rues ou places, celui du sol des voies publiques déclassées ou supprimées, les souscriptions volontaires, les subventions de l'Etat ou des départements, les emprunts et impositions extraordinaires, les allocations sur les produits de coupes extraordinaires de bois, de ventes d'immeubles, les indemnités assez théoriques pour plus-value notable résultant des travaux de voirie urbaine.

Mais pour ces voies urbaines, les ressources provenant de l'Etat et des départements n'entrent en ligne de compte que tout à fait exceptionnellement. En effet, l'Etat n'accorde son concours financier qu'aux rues de Paris, soit à l'occasion de leur ouverture — cas du boulevard de Sébas-

topol en 1857, soit pour l'entretien de quelques voies importantes.

La voirie urbaine est elle-même une source de profits pour les communes. Si la plupart des taxes, droits et redevances perçus par elles tombent sans affectation dans le budget communal et ne peuvent couvrir les dépenses de voirie urbaine que dans la mesure où elles figurent dans l'excédent des ressources ordinaires, certaines impositions par contre doivent être affectées à ces dépenses. Sont ainsi obligatoirement destinées aux dépenses de voirie urbaine les taxes perçues sur les particuliers en raison d'un travail qui a été exécuté par les services municipaux, alors qu'il incombe normalement aux particuliers. Nous n'étudierons pas les premières qui tombent dans la masse du budget communal, mais seulement certaines taxes qui correspondent au recouvrement par les communes de frais qu'elles ont engagés aux lieu et place de certains contribuables : ce sont les taxes de pavage, de trottoir et de balayage.

a) *Taxe de pavage*

Dans beaucoup de villes en France, il est pourvu aux frais d'entretien du pavé des rues par les propriétaires suivant des usages plus ou moins anciens qui mettent cette dépense à leur charge (article 12 de l'Edit de décembre 1607).

Lorsqu'à l'époque de la Révolution, il s'est agi de mettre en harmonie ces anciens usages avec les principes nouveaux de la législation, on reconnut bientôt la difficulté de les faire entrer sous la règle du droit commun. Ce ne fut qu'après la loi du 11 frimaire An VII (article 4) qu'une règle nouvelle parut se substituer à l'ancien droit communal en matière de pavage. L'entretien du pavé pour les parties qui ne sont pas des grandes routes fut considéré comme une dépense communale. Mais le Conseil d'Etat par un avis en date du 25 mars 1807, soucieux de venir en aide aux villes dont les revenus ordinaires étaient insuffisants pour subvenir aux frais de pavage, approuva le recouvrement de ces frais sur les propriétaires riverains des rues, places,

boulevards, à la condition que l'usage d'agir ainsi fut antérieur à cette loi du 11 frimaire An VII.

Cet avis du Conseil d'Etat, approuvé par l'Empereur et inséré au Bulletin des lois, n'a pas été déféré au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité. Il fut d'ailleurs confirmé par l'article 28 de la loi du 25 juin 1841 qui autorise les Conseils municipaux à convertir la charge d'exécuter qui incombe aux propriétaires des maisons en une contribution pécuniaire dont le produit permet à la commune de procéder elle-même à l'exécution des travaux. La taxe de pavage est cette contribution.

b) *Taxe de trottoir*

Aux termes de la loi du 7 juin 1845, les communes peuvent, sous certaines conditions et dans certaines limites, obliger les riverains aux frais de premier établissement des trottoirs sans être tenues de justifier de l'insuffisance de leurs revenus.

Cette taxe est due par le riverain alors même que sa propriété se compose pour la plus grande partie de terrains non bâtis (Conseil d'Etat, 15 février 1902), ou même entièrement de terrains non bâtis (Conseil d'Etat, 23 juillet 1909).

La loi de 1845 n'autorise à mettre à la charge des riverains que les frais de premier établissement et non ceux d'entretien, de modification ou de reconstruction. Ces derniers peuvent toutefois être réclamés en cas d'anciens usages.

La part de la charge des contribuables est déterminée par le Conseil municipal mais elle ne peut jamais dépasser la moitié des dépenses à moins que d'anciens usages ne les mettent à la charge des riverains soit en totalité, soit dans une proportion supérieure à la moitié (loi de 1845, articles 2 et 4).

Les propriétaires peuvent exécuter eux-mêmes les travaux relatifs aux trottoirs, mais les communes peuvent également s'en charger. Dans ce dernier cas (article 3) la taxe est recouvrée dans la forme des taxes communales assimilées aux contributions directes.

c) *Taxe de balayage*

Aux termes de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, les habitants d'une commune peuvent être mis dans l'obligation de procéder au nettoiemment et au balayage des rues devant leurs maisons. Toutefois, aux termes de l'article 133-13° de cette même loi, les Conseils municipaux peuvent demander que cette charge soit convertie en une taxe municipale payable en numéraire suivant un tarif délibéré en Conseil municipal. Un décret rendu en forme de règlement d'administration publique autorise la commune à transformer en un service municipal ce qui, de par la loi, devait être assuré par les particuliers.

*
**

Depuis des siècles, l'établissement des voies de communication a dépassé le cadre de l'initiative privée. Répondant à des motifs supérieurs, notre réseau routier a été construit peu à peu sous l'impulsion tantôt de l'Etat, tantôt des collectivités publiques. De là, par la nature des choses et en raison de la diversité des intérêts à satisfaire, le régime des voies publiques n'a jamais présenté d'uniformité. Au point de vue financier, chaque route est soumise en effet à une législation particulière dépendant de sa classification.

D'autre part, deux systèmes de voirie tout à fait différents étaient juxtaposés, la voirie nationale confiée aux Services des Ponts et Chaussées, fortement centralisée et placée sous l'autorité du Secrétaire d'Etat aux Communications, et la voirie départementale et vicinale placée sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur.

Cette diversité des Services de voirie entraînait des inconvénients sérieux. Les Pouvoirs publics avaient essayé d'y porter remède, notamment par le décret de décentralisation de 1926 et surtout le Code de la Route. Dans un même but, les Conseils généraux avaient réalisé dans de nombreux départements la fusion complète du Service vicinal et du Service des Ponts et Chaussées.

Or, depuis la loi du 15 octobre 1940, les Services de la voirie départementale et vicinale ont été rattachés à l'Administration des Ponts et Chaussées. Dans chaque département, le Service ordinaire des Ponts et Chaussées assure, sous l'autorité respective du Préfet et des maires, la gestion des chemins départementaux et vicinaux (décret du 26 décembre 1940 réglant les modalités d'application de la loi du 15 octobre). Mais ainsi que le précise une circulaire interministérielle en date du 5 février 1941, le Service vicinal continue à être rattaché au Ministère de l'Intérieur et il n'est rien changé aux pouvoirs de tutelle et de contrôle qui incombent à cette Administration et qui comprennent notamment la gestion des crédits nécessaires à la dotation des travaux intéressant le réseau départemental et vicinal, l'attribution des subventions, l'examen des crédits inscrits au budget départemental pour les dépenses du réseau. Par contre, toutes les questions intéressant le personnel chargé de la gestion du Service vicinal relèvent désormais du Secrétariat d'Etat aux Communications.

* * *

Ainsi se trouve géré et entretenu selon des régimes financiers variés l'ensemble de notre réseau routier.

CHAPITRE II

IMPOTS ET TAXES ACQUITTÉS PAR LES USAGERS DE LA ROUTE

Les usagers de la route acquittent un certain nombre d'impôts et de taxes dont l'étude est particulièrement intéressante.

1° TAXE SUR LES VOITURES, CHEVAUX, MULES ET MULETS

La taxe sur les voitures, chevaux, mules et mulets ne subsiste plus aujourd'hui qu'en tant que taxe communale et départementale. En vertu de l'article 3 du règlement d'administration publique du 11 décembre 1926, cette taxe communale et départementale était assise sur les mêmes éléments que la taxe d'Etat et soumise aux mêmes règles.

Cette dernière a été supprimée à partir de 1935 par l'article 2 du décret du 20 juillet 1934 portant réforme fiscale en matière de contributions directes. L'article premier du décret du 30 décembre 1934 a remplacé les dispositions antérieures de l'article 3 du règlement du 11 décembre 1926 par de nouvelles dispositions. Dans ses grandes lignes, le texte nouveau reprend d'ailleurs celles de l'ancienne contribution d'Etat.

Aux termes de ce texte, la taxe s'applique :

1° aux voitures suspendues destinées au transport des personnes ;

2° aux chevaux, mules et mulets servant à atteler les voitures imposables ;

3° aux chevaux, mules et mulets de selle.

Pour que les voitures soient imposables, il faut qu'elles remplissent la double condition d'être suspendues et d'être destinées, en raison de leur forme et de leur aménagement, au transport des personnes.

« La taxe n'atteint donc pas les charrettes, chariots et en général toutes les voitures non suspendues, alors même qu'elles serviraient pour le transport des personnes.

« De même, ne sont pas imposables les voitures suspendues qui, en raison de leur forme et de l'usage qui en est fait, sont affectées au transport d'objets matériels » (Circulaire de l'Administration des Contributions directes, n° 2.082).

Cette même circulaire indique que c'est la simple possession et non l'usage effectif qui justifie l'imposition. En conséquence, le fait qu'un véhicule n'est pratiquement pas utilisé n'entraîne pas la non imposition à cette taxe.

Quant aux chevaux, mules et mulets de trait, ces animaux donnent lieu à l'application de la taxe « du seul fait qu'ils servent à atteler les voitures imposables, encore bien qu'ils seraient utilisés concurremment pour traîner des véhicules non imposables.

« Toutefois, lorsqu'un propriétaire se sert indifféremment tantôt des uns, tantôt des autres de ses chevaux d'exploitation pour les atteler à ses voitures imposables, il y a lieu de ne compter comme imposable que le nombre de chevaux qui serait nécessaire pour le service de toutes les voitures. Ainsi, dans le cas où huit chevaux seraient employés pour le service de trois voitures à deux chevaux, la taxe n'atteindrait que six chevaux. » (Circ. Cont. directes, n° 2082).

La taxe sur les voitures, chevaux, mules et mulets est établie comme en matière d'impôts directs. Aux termes de l'article 332 du Code général des impôts directs dont l'ar-

ticle 5 du texte réglementaire reproduit les dispositions, les taux de la taxe communale sont fixés dans le rapport de la limite des maxima ci-après :

Villes et communes dans lesquelles le tarif est applicable	Somme à payer		
	Pour chaque voiture		Pour cha- que cheval, mule
	à 4 roues	à 2 roues	ou mulet
Paris	144	96	60
Communes autres que Paris ayant plus de 40.000 habitants	120	60	48
Communes de 20.001 à 40.000 habitants	96	48	36
Communes de 10.001 à 20.000 habitants	72	36	30
Communes de 5.001 à 10.000 ha- bitants	60	24	24
Communes de 5.000 habitants et au-dessous ou communes de plus de 5.000 habitants dont la population agglomérée (muni- cipale et comptée à part) est in- férieure à 2.000 habitants	24	12	12

Pour la taxe départementale, les taux maxima se trouvent fixés à la moitié de ceux qui sont indiqués dans le tableau ci-dessus, conformément aux dispositions de l'article 336 du Code général.

2° TAXE DES PRESTATIONS

Les voitures automobiles ainsi que les tracteurs et les voitures attelées à des tracteurs sont en vertu de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1901 passibles de la taxe des prestations. Cette taxe a déjà été étudiée dans le chapitre précédent traitant du régime financier des chemins vicinaux.

3° TAXE DE CIRCULATION SUR L'AUTOMOBILE.
SON REMPLACEMENT PAR L'IMPÔT SUR LES COMBUSTIBLES
LIQUIDES EMPLOYÉS A LA TRACTION ROUTIÈRE

En vertu de la loi du 13 juillet 1900, les voitures automobiles servant au transport des personnes étaient assujetties au paiement d'une taxe de circulation. Par la loi du 25 juin 1920, cette mesure a été étendue aux véhicules automobiles transportant des marchandises. A l'exception des tracteurs agricoles, toutes ces voitures étaient ainsi soumises à un droit trimestriel de circulation comportant un tarif progressif établi en fonction de la puissance du véhicule et plusieurs fois remanié. La loi du 3 août 1926, article 5, dont les dispositions ont été reprises dans le décret du 21 décembre 1926 portant codification de la législation en matière d'impôts indirects sur les transports fixa cette taxe aux taux suivants :

- a) Automobiles pour le transport public ou privé de voyageurs ou de marchandises (minimum de perception : 360 fr. par C.V. ou fraction de C.V.) :
- | | | |
|--|--------|----------|
| pour les 5 premiers C.V. . . fr. | 72.00 | par C.V. |
| pour les 5 C.V. suivants | 90.00 | — |
| pour les 10 C.V. — | 108.00 | — |
| pour les 110 C.V. — | 126.00 | — |
| pour les C.V. au delà du 30 ^e . . | 144.00 | — |
- b) Cyclecars par C.V. ou fraction de C.V. 60.00
- c) Motocyclettes par C.V. ou fraction de C.V. 30.00 —

La taxe était réduite de moitié pour les véhicules à moteur, à gazogène ou à alcool méthylique et pour les véhicules âgés de plus de 9 ans.

Or, les départements et les communes tiraient de cette imposition sur les automobiles, ainsi qu'il était précisé par la loi du 13 août 1926 et les articles 7 et 8 du décret du 21 décembre 1926, deux avantages importants.

D'une part, les départements et les communes étaient autorisés à établir des taxes additionnelles à l'impôt d'Etat sur les taxes de circulation. Ces taxes ne pouvaient excéder

17 % de l'impôt d'Etat pour les communes, et 8,50 % pour les départements. Un très petit nombre de communes avaient mis à profit cette source de revenus pour leurs budgets.

D'autre part, les départements participaient à un fonds commun constitué par le dixième du produit total de l'impôt perçu sur les taxes de circulation. Ces ressources étaient réparties entre eux, proportionnellement à la longueur des routes départementales, des chemins de grande communication et des chemins vicinaux à l'état de viabilité et de bon entretien existant dans chaque département.

Mais en vertu des dispositions de l'article 20 de la loi du 23 décembre 1933, les droits de circulation perçus au profit de l'Etat sur tous les véhicules automobiles utilisant des combustibles liquides furent supprimés. Furent maintenus ceux de ces droits qui frappaient les véhicules dont le fonctionnement ne nécessitait pas l'emploi de ces combustibles.

Les droits ainsi supprimés à partir du 1^{er} février 1934 furent remplacés par un droit de 50 francs par hectolitre sur tous les combustibles liquides utilisés pour la traction routière.

Toutefois la même loi apportait une exonération partielle en faveur d'un combustible liquide renfermant au maximum 30 % d'alcool et destiné à l'alimentation des moteurs servant aux machines agricoles, aux entreprises de transports en commun (personnes et marchandises) ainsi qu'aux voitures ne comportant pas plus de quatre places, celle du conducteur comprise (voitures de places, taxis) et assujetties à des tarifs de transports fixés par l'autorité publique. Cette même mesure s'étendait aux départements et aux communes pour les véhicules (camions, arroseuses, balayeuses...) affectés aux services publics.

La loi précisait enfin que des décrets assureraient la sauvegarde des droits des départements et des communes.

Ainsi un décret en date du 22 janvier 1934 (article 18) reconstituait par un prélèvement de 7,50 % sur le produit du nouvel impôt sur les carburants liquides un premier fonds commun exclusivement départemental sur lequel des attributions sont faites aux départements dans les condi-

tions déjà fixées pour l'ancien fonds commun par le décret du 21 décembre 1926, c'est-à-dire proportionnellement à la longueur des routes et chemins.

Ultérieurement un autre décret en date du 1^{er} juin 1934, par un prélèvement de 10 % sur le montant du même impôt, instituait un deuxième fonds commun dont les ressources sont réparties à raison de : un tiers de 10 % entre les départements et de deux tiers de 10 % entre les communes proportionnellement au nombre de véhicules actionnés par des carburants liquides existant sur le territoire de chacune de ces collectivités.

Ainsi, pour un montant de 100 francs d'impôts perçus au titre de l'article 20 de la loi du 23 décembre 1933, la répartition s'effectue de la manière suivante (1) :

- 82 fr. 50 à l'Etat,
- 7 fr. 50 à répartir entre les départements proportionnellement à la longueur du réseau routier,
- 3 fr. 33 à répartir entre les départements proportionnellement au nombre de véhicules,
- 6 fr. 67 à répartir suivant la même proportion entre les communes.

4° DROITS ET TAXES SUR LES CARBURANTS

En France, la charge fiscale la plus lourde qui pèse sur la circulation automobile est celle qui frappe les carburants. Les droits et taxes sur ces carburants représentés par des droits de douane, des droits intérieurs des surtaxes ou des taxes de péréquation diverses, revêtaient au début le caractère de taxes indirectes sans qu'une affectation fut fixée à leur produit. Contrairement à ce point de vue le décret en date du 29 janvier 1937 qui a fixé les droits de consommation applicables aux benzols, ben-

(1) Une loi du 14 septembre 1941 (J.O. du 7 novembre 1941) portant révision des rapports financiers de l'Etat, des départements et des communes a supprimé divers fonds communs, notamment celui des automobiles et celui des combustibles liquides.

zines, toluènes et autres essences de houille est particulièrement intéressant. L'article 4 de ce décret précise en effet que sur le produit des droits fixés, 3 fr. 45 par hectolitre seraient prélevés au profit du fonds commun des départements, 4 fr. 65 par hectolitre au profit du fonds commun des départements et des communes.

D'une manière générale, tous ces droits sur l'essence et les carburants similaires sont, depuis plusieurs années, constamment en augmentation. Ainsi, les droits intérieurs institués par les articles 104 et 105 de la loi du 25 juin 1920 et fixés à 20 fr. par hectolitre ont subi depuis lors des majorations successives :

- décret du 13 août 1926 (droit porté à 45 fr. par hectolitre) ;
- article 5 de la loi du 16 mars 1928 ;
- article 36 de la loi du 30 décembre 1928 (droit majoré de 10 fr. par hectolitre) ;
- article 28 de la loi du 31 mars 1931 (majoration portée de 10 à 12 francs) ;
- article 12 de la loi du 7 avril 1932 ;
- article 57 de la loi du 28 février 1933 (surtaxe de 5 fr. par hectolitre) ;
- article 20 de la loi du 23 décembre 1933 précédemment rappelée (surtaxe de 50 fr. par hectolitre sur le combustible liquide utilisé pour la traction routière) ;
- en dernier lieu, une loi en date du 10 juillet 1941 vient d'instituer, au profit de la caisse de compensation du pétrole et des produits dérivés, une taxe exceptionnelle de péréquation sur les stocks de produits dérivés du pétrole destinés à la carburation.

5° TAXES AU POIDS OU A L'ENCOMBREMENT. DROIT FIXE SUR LES REMORQUES

Institués par l'article 60 de la loi du 28 février 1933, les taxes au poids ou à l'encombrement et le droit fixe sur les remorques tiennent compte, d'une part des dommages

particulièrement sensibles que les véhicules lourds occasionnent aux routes, d'autre part des dangers résultant pour la circulation de la mise en service de cars, de camions et de remorques de grandes dimensions ou recevant des chargements de poids ou de volume considérables (2).

De 1920 à 1930, en effet, la circulation des véhicules industriels lourds a plus que quintuplé en France, ainsi qu'il apparaît des chiffres suivants extraits des Statistiques du Ministère des Finances :

Années	Nombre	Accroissement annuel en %
1920.....	79.076	»
1921.....	92.730	19
1922.....	120.794	30
1923.....	154.434	27,5
1924.....	200.895	30
1925.....	244.875	22
1926.....	267.470	9,5
1927.....	306.452	14
1928.....	331.588	8
1929.....	366.097	10
1930.....	411.495	12

Ces chiffres qui ne comprennent ni les véhicules de transports en commun, ni ceux des services publics, ni les tracteurs, ont légitimé les mesures fiscales prises par l'institution des taxes au poids ou à l'encombrement. Quant aux remorques, il en existait en France en circulation en 1933 un total de 63.955.

Les taxes au poids ou à l'encombrement atteignent respectivement les véhicules automobiles et leurs remorques

(2) Les taxes au poids ou à l'encombrement et le droit fixe sur les remorques ont été, en raison des circonstances, supprimés par la loi du 19 mai 1941 (J.O. du 4 juin 1941) relative au régime fiscal des transports. En effet, en raison des ravages subis au cours des hostilités par notre parc automobile et de la pénurie actuelle de carburants, un excès de véhicules lourds et encombrants n'est pas, pour le moment, à redouter. L'article 4 de cette loi prévoit toutefois que les entreprises de transport par route qui effectuent des transports de personnes ou de marchandises sont désormais soumis à la taxe sur les prestations de services de 3 %.

dont le poids total maximum en ordre de marche excède 5.000 kilos, la surface d'encombrement 10 mètres carrés ou la largeur 2 mètres.

En plus des sommes exigibles éventuellement à ce titre, les remorques pour automobiles sont assujetties à un droit fixe, quel que soit leur poids.

Par poids maximum en ordre de marche, il faut entendre le poids mort des véhicules augmenté de leur charge utile maximum. Ces éléments doivent figurer sur les plaques métalliques dont ces véhicules sont munis obligatoirement, en exécution de l'article 27 du Code de la route.

D'autre part, la surface d'encombrement à considérer est celle d'un rectangle ayant pour longueur et largeur la longueur et la largeur des véhicules, toutes saillies comprises.

Le fait imposable est la mise en circulation sur la voie publique. Cette opération entraîne l'exigibilité des taxes qui s'appliquent par périodes trimestrielles, comptées du jour de l'utilisation.

Il existe quatre paliers d'imposition pour la taxe au poids, selon que le poids total des automobiles ou des remorques est compris entre 5.000 et 7.000 kgs, 7.000 et 10.000 kgs, 10.000 et 13.000 kgs, ou excède ce dernier chiffre.

La taxe à l'encombrement comporte trois tarifs trimestriels applicables respectivement aux véhicules dont la surface d'encombrement est comprise entre 10 et 15 mètres carrés (ou dont la largeur excède 2 mètres), entre 15 et 20 mètres carrés ou atteint un chiffre plus élevé.

Enfin, le droit fixe propre aux remorques est perçu suivant que le poids imposable est inférieur à 500 kgs, compris entre 500 et 2.000 kgs ou supérieur à 2.000 kgs.

Des exceptions sont prévues notamment en faveur des tracteurs agricoles non utilisés pour d'autres transports, des véhicules à accumulateurs électriques ou fonctionnant à l'aide de moteurs à combustion interne alimentés par gaz comprimés ou par gazogènes, y compris les véhicules à vapeur.

6° TAXES SPÉCIALES SUR LES TRANSPORTS, DITES
TAXES DE COORDINATION

Les taxes spéciales sur les transports, dites taxes de coordination ont été prévues dès 1934 et 1935, par les premiers textes relatifs à la coordination du rail et de la route. Ces mesures tendaient à éviter les concurrences inutiles, en répartissant le trafic de manière équitable entre les Compagnies de chemins de fer et les transporteurs routiers, en supprimant les doubles emplois onéreux à la fois pour les entreprises intéressées et pour le Trésor public appelé à faire les frais du déficit des grands réseaux. En augmentant les charges des camionneurs, les taxes spéciales qui avaient ainsi un caractère économique prédominant devaient harmoniser les prix des transports. Pour divers motifs leur mise en recouvrement dut être différée jusqu'au moment où l'augmentation des tarifs ferroviaires, édictée en juillet 1937, la rendit inévitable. En vue de rétablir l'équilibre rompu au détriment des réseaux et en attendant l'établissement de taxes définitives, dans le cadre des mesures de coordination, le décret-loi du 8 juillet 1937 institua un système de taxation des transports automobiles publics de voyageurs ou de marchandises. Le règlement d'administration publique du 16 du même mois étendit, selon des principes identiques, l'imposition aux transports privés de marchandises. Ce régime provisoire est toujours en vigueur, bien que les taxes aient été remaniées par le décret-loi du 12 novembre 1938.

En matière de taxes de coordination, il existe des tarifs distincts et des règles particulières d'imposition, selon qu'il s'agit de véhicules affectés à des transports publics de voyageurs ou à des transports publics ou privés de marchandises.

Jusqu'à la publication de la loi du 15 octobre 1940, les taxes sur les transports publics de voyageurs ou de marchandises étaient exigibles sur les automobiles sortant d'une zone de franchise constituée par le département du centre d'exploitation et les départements limitrophes. Quand la circulation était limitée au département d'attache et aux

départements limitrophes les droits étaient réduits de moitié. La loi précitée a suspendu la perception des taxes spéciales pour les véhicules utilisés exclusivement dans ce dernier rayon.

Par suite, l'application des droits est limitée aux véhicules sortant du département d'exploitation et des départements limitrophes et de ce fait les taxes sont maintenant perçues au tarif plein dans tous les cas (3).

7° TAXE SUR LES VÉLOCIPÈDES

Les cycles sans moteur payent un impôt annuel. Celui-ci, institué par l'article 10 de la loi du 28 avril 1893 modifiée par le décret du 3 août 1926, a été ramené de 18 à 12 francs par l'article 2 de la loi du 26 avril 1930 portant dégrèvements d'impôts.

Pour les bicyclettes à moteur auxiliaire, la taxe annuelle était de 72 francs. Elle a été remplacée depuis le 1^{er} février 1934 par la surtaxe de 50 francs par hectolitre qui frappe les combustibles liquides utilisés à la traction routière.

Pour fixer un ordre de grandeur, la taxe sur les cycles sans moteur a produit en 1935 84.754.000 fr., et en 1937 97.143.000 fr.

8° IMPÔTS DIVERS

Divers impôts frappent également les usagers de la route et notamment les impôts sur les permis de conduire,

(3) Aux termes d'un arrêté du Secrétaire d'Etat aux Communications en date du 9 mai 1941 (Journal Officiel du 26 mai 1941), les transporteurs privés effectuant autrement qu'à titre exceptionnel des transports publics de marchandises par route, sont soumis, à partir du 1^{er} janvier 1941 au paiement des cotisations auxquelles sont astreints les transporteurs routiers en vertu du décret-loi du 12 novembre 1938.

sur les duplicata, sur les permis de circulation, sur les permis internationaux...

L'article 17 du décret-loi du 12 novembre 1938 précise que les droits de brevet de 60 et 20 francs édictés par l'article 11 de la loi du 31 décembre 1935 pour la délivrance du permis de conduire des automobiles, le droit d'examen de 15 fr. — institué par l'article 222 du Code du timbre pour l'obtention de ce permis et le droit de 20 fr. édicté par l'article 49 de la loi du 29 avril 1926 pour la délivrance des cartes grises et des cartes roses, dont les tarifs à la suite de l'augmentation de 8 % prévue par le décret du 2 mai 1938 avaient été provisoirement portés à 64 fr. 80, 21 fr. 60, 16 fr. 20 et 21 fr. 60 jusqu'au 31 décembre 1939 sont définitivement fixés à 80, 28, 20 et 28 francs à compter du 1^{er} janvier 1939.

*
**

L'automobile et l'industrie des carburants constituent en France une source excessivement importante d'impôts et l'une et l'autre peuvent revendiquer l'honneur d'avoir été offertes en sacrifice à une politique fiscale commune à presque tous les pays. Cette situation a naturellement provoqué les récriminations des usagers de la route. Ceux-ci se basant sur le principe que les carburants étaient indispensables pour assurer le trafic automobile ont estimé que les droits sur l'essence et les carburants similaires étaient injustifiés. Ces droits allèrent constamment en augmentant durant ces dernières années, ce qui eut pour conséquence, tout d'abord de placer la France parmi les pays où l'essence était la plus chère, ensuite de faire éprouver au Trésor quelques difficultés, notamment en 1935, année où les recettes ont été en moins-value sur celles de 1934. En 1936, le Conseil National Economique devait d'ailleurs recommander que les taxes sur les combustibles liquides affectés à la traction routière fussent réduites de 50 %.

Une même critique était portée contre les taxations spéciales appliquées aux automobiles, ces dernières ayant

selon leurs propriétaires depuis longtemps cessé d'être un objet de luxe pour devenir, dans la plupart des cas, un auxiliaire indispensable pour le travail, un moyen de production au même titre qu'un moteur électrique, qu'une machine ou qu'un outil.

Les usagers de la route se sont plaints enfin que l'ensemble des impôts payés par eux s'élevaient à des sommes supérieures aux dépenses effectuées sur le réseau routier par les diverses collectivités publiques. Ainsi en 1936, les charges particulières imposées à la circulation automobile ont été de l'ordre de 4 milliards, se décomposant approximativement comme suit :

— Droits et taxes divers perçus sur les combustibles liquides	3.205.000.000
— Taxes au poids et à l'encombrement	150.383.000
— Fonds commun des départements	129.897.000
— Taxes locales	173.420.000

le reste étant constitué par les prestations, les droits perçus pour la délivrance des permis de conduire, et le produit des licences sur les transports automobiles publics ou privés. Or, la même année, les dépenses totales pour l'entretien des routes n'atteignaient pas 4 milliards. Un phénomène identique a été également constaté à l'étranger. En Angleterre, pendant l'exercice 1934-1935, les taxes sur l'automobile ont produit 69.000.000 de Livres, alors que les dépenses pour les routes ne se sont élevées qu'à 53 millions; pendant l'exercice suivant, les taxes ont atteint 71 millions de Livres, les dépenses pour les routes ne s'étant chiffrées qu'à 55 millions (4).

(4) De telles observations ne sauraient naturellement être faites sans oublier que le caractère des impôts sur l'essence ne permet pas de les considérer comme des impôts frappant en totalité l'automobile. La part de carburants ou de combustibles employés par les moteurs fixes, l'aviation, les automotrices, les transporteurs fluviaux... doit être, pour ces comparaisons, défalquée du rendement global des impôts.

D'autre part, les évaluations relatives aux impôts qui atteignent l'automobile sont quelquefois contestables, parce qu'on ajoute au

Mais les consommateurs d'essence autres que les usagers de la route, acquittent les mêmes droits que les automobilistes. Cette considération rappelée en réponse à la critique portée contre les droits sur les carburants fait ressortir que ces droits sont perçus comme un impôt général et non comme un « impôt frappant spécialement l'automobile ».

D'autre part, pour justifier les taxes spéciales appliquées à l'automobile, on a prétendu que ce véhicule devait supporter les frais d'entretien de la voie publique qu'il utilise ; on ajoutait que ces taxes étaient destinées également à créer un régime de parité avec les chemins de fer, ces derniers étant tenus d'assurer l'entretien de leurs voies.

Or, la route et la voie ferrée sont deux choses absolument dissemblables. La voie ferrée est une installation spéciale réservée exclusivement aux chemins de fer et uniquement utilisée par ceux-ci. Ces conditions ne sauraient s'appliquer à la route, sauf peut-être aux autostrades, voies spécialement réservées aux automobiles. Les routes, en effet, ne permettent pas seulement d'assurer le trafic automobile ; mais, étant également utilisées par les riverains, par les entreprises diverses qui leur sont plus ou moins limitrophes et par tous les autres usagers, — véhicules hippomobiles, cycles, piétons, elles intéressent la population et l'économie nationale tout entière. Leur installation est donc loin de correspondre aux seules nécessités du trafic automobile.

Faisant ainsi partie du domaine public et profitant à l'ensemble du pays, la logique veut que ces dépenses sur les routes soient en premier lieu supportées par le budget de l'Etat. Mais si la formule « qui use les routes les paye » prise dans un sens absolu n'est pas équitable, les propriétaires d'automobiles doivent néanmoins, en raison des avantages particuliers dont ils bénéficient, participer dans une certaine mesure à ces dépenses. Le montant de cette participation dépend de nombreux facteurs : importance

produit de taxes spéciales celui de contributions d'un ordre général et l'on parvient ainsi, pour le même exercice 1935, à un chiffre total de l'ordre de 7 milliards.

du réseau routier par rapport à la superficie du pays et au nombre d'habitants, nombre de véhicules automobiles, coefficient de circulation... Une juste répartition des charges inhérentes au réseau routier entre l'ensemble des contribuables et les usagers est pour chaque pays un problème fort délicat (5).

(5) La Chambre de Commerce Internationale, notamment lors de ses Congrès tenue à Washington en 1931, et à Berlin en 1937, s'est particulièrement intéressée à ce problème du financement des routes.

CHAPITRE III

MÉTHODES FINANCIÈRES DIVERSES POUR L'AMÉNAGEMENT DES ROUTES DEPUIS 1920

En présence du problème posé par l'importance des dépenses d'entretien et de réfection de notre réseau routier, diverses méthodes propres à assurer l'aménagement et l'amélioration de ce réseau dans les meilleures conditions économiques et financières ont été les unes mises en application par l'Administration, les autres préconisées, après 1920.

LES « GRANDS ITINÉRAIRES »

Les dépenses à envisager pour la remise en état des routes nationales, après la guerre de 1914-1918, dépassaient dans une large mesure les ressources dont disposait l'Administration. Celle-ci chercha, en conséquence, à déterminer un ordre de priorité pour l'exécution des travaux. Elle fit établir par le Conseil général des Ponts et Chaussées une liste de routes constituant ce qu'elle a appelé les « grands itinéraires », bénéficiant des premiers travaux de remise en état. En 1927, les routes ainsi classées représentaient environ 10.000 kilomètres.

Cette méthode des « grands itinéraires » offrait plusieurs avantages. D'abord en instituant un ordre de priorité, elle évitait l'éparpillement des crédits. En outre, elle permettait d'établir sur les routes nationales un program-

me de travaux proportionné aux disponibilités financières immédiates et à l'importance du trafic des routes.

En décembre 1930, continuant cette politique, le Conseil Général des Ponts et Chaussées a établi un programme de première urgence pour l'élargissement à 9 mètres des chaussées de routes nationales aux abords des grandes villes. Un second projet envisageait l'extension de ce programme aux itinéraires desservant d'importants trafics à grande distance.

Pendant l'année 1935, M. Laurent-Eynac, Ministre des Travaux publics, devait reprendre cette conception en tendant à aménager spécialement quelques grands itinéraires à caractère international remplaçant les autostrades existant dans certains pays étrangers.

L'OFFICE DES ROUTES

Dès la fin des hostilités, l'idée a été conçue de créer sous le nom d'Office des Routes un service autonome de la voirie, pourvu de ressources propres. Les idées qui inspiraient ce projet étaient les suivantes :

— éviter les conséquences résultant d'une part du vote annuel du budget qui ne permet pas des plans plus longs que l'année budgétaire, et de son vote tardif et irrégulier d'autre part qui, même pour une année déterminée, empêche de prendre en temps utile les dispositions nécessaires pour la réalisation des travaux ;

— donner aux recettes une affectation spéciale répondant aux désirs des contribuables auxquels on les demande en favorisant la souscription aux divers emprunts émis.

Enfin, l'exemple du « Road Board » anglais était souvent invoqué. En Angleterre, en effet, il avait été créé en 1919 sous cette appellation un Office des Routes autonome, alimenté par les ressources dont disposait le « Road Improvement Funds » ou Fonds pour l'amélioration des routes. Les ressources provenaient jusqu'en 1920 des licences payées par les voitures automobiles et hippomobiles (car-

riages licences) et des droits sur les carburants employés par les véhicules automobiles (motor spirit duties) ; depuis le 1^{er} janvier 1921, ces droits sur les carburants ont été remplacés par une augmentation des taxes sur les véhicules.

*
**

Au début de 1920, le « Touring-Club de France » fit une campagne en faveur des routes, montrant la nécessité de les adapter le plus tôt possible aux conditions nouvelles résultant de l'augmentation de la circulation automobile. Cette Association réclamait la création d'un organisme spécial ayant son budget propre, son autonomie et sa capacité financière. Presque toutes les Chambres de commerce émirent des vœux pour la réalisation de ce projet. Plus de 60 Conseils généraux s'y montrèrent également favorables. De grandes associations comme l'Automobile-Club de France, l'Union vélocipédique, la Fédération des Syndicats d'initiative, les Chambres syndicales de l'Automobile, de la Carrosserie, des Transports automobiles appuyaient également cette initiative.

L'idée était lancée. Aussi, encouragés par ce fort mouvement d'opinion publique, les projets de création d'un Office des Routes se succédèrent : proposition de loi N° 2544 de M. Borrel en date du 22 avril 1921, projet de loi N° 6196 déposé par le Gouvernement le 21 juin 1923 sur le Bureau de la Chambre des Députés, proposition de loi N° 337 de MM. Charlot, Borrel, Le Trocquer et Sibille en 1924, nouveau projet de loi du Gouvernement présenté par MM. Peytral, Ministre des Travaux publics et Clémentel, Ministre des Finances.

Ce dernier projet déposé en janvier 1925 prévoyait un Office des Routes comprenant deux Sections.

De la première dépendait notamment l'entretien, les réparations ordinaires et la remise en état des routes nationales et des ponts, l'entretien des chaussées de Paris, les constructions de lacunes, les rectifications et les améliora-

tions de routes nationales les dépenses devaient être couvertes par les ressources annuelles et permanentes de l'Office comprenant :

1° une subvention de l'Etat fixée à 340 millions de francs par an pour les années 1926 et 1927 et à 250 millions de francs pour chacune des trois années suivantes ;

2° à partir de 1928, les plus-values calculées par rapport à l'exercice 1925 de recettes réalisées pendant la pénultième année au titre de la part de l'Etat sur les impôts et produits suivants : produits recouvrés à l'occasion de la délivrance des permissions de grande voirie, droits d'examen et droits de brevet perçus pour la délivrance du permis de conduire les automobiles et les motocycles, taxe sur les automobiles, contribution sur les voitures, chevaux, mules et mulets, taxe sur les vélocipèdes, droits de douane et taxe intérieure sur les carburants (essences, pétroles, benzols) ;

3° le produit des subventions, des dons et legs, de la publicité, des amendes pour contraventions de grande voirie, des aliénations et amodiations des dépendances des routes nationales, des aliénations de matériel et d'outillage affectés à leur entretien, et de toutes autres ressources pouvant être instituées spécialement au profit de l'Office.

Quant à la deuxième Section de l'Office des Routes, chargée du premier établissement des routes nouvelles et de l'aménagement des routes anciennes au moyen de revêtements appropriés, elle devait faire face aux dépenses avec les recettes provenant :

1° du montant des prélèvements effectués sur les recettes de la première section ;

2° du produit des emprunts en bons et en obligations amortissables dans un délai maximum de vingt ans que le Ministère des Finances serait autorisé à émettre dans la limite fixée annuellement par la loi des finances. En attendant la réalisation de ces emprunts, le Ministre des Finances pourrait accorder des avances à l'Office sur les ressour-

ces générales de la trésorerie, dans la limite des émissions autorisées par la loi de finances.

Des objections diverses ont été portées contre les projets ou propositions de lois relatifs à la création d'un Office des Routes. Si les conditions de vote du budget sont une grande gêne pour l'exécution des travaux publics appelés à être échelonnés sur plusieurs années, une des premières critiques tendait à dire que la création d'un Office des Routes ne pourrait porter remède à cet état de choses. En effet, dans les divers projets, les ressources de l'Office étaient constituées essentiellement :

- par une subvention de l'Etat ;
- par le produit d'impôts ;
- par les emprunts éventuels.

Or même, si le texte du dernier projet indiquait que la subvention de l'Etat était fixée à un certain chiffre annuel, cette subvention devait être maintenue tous les ans et par là même était susceptible d'être abandonnée. Devant chaque année trouver place dans le budget, elle participait à toutes les incertitudes de celui-ci. Tout changement dans les dispositions du Parlement suffisait donc pour qu'elle ne soit pas renouvelée.

D'autre part, une observation analogue était faite à propos des impôts dont le produit devait être affecté à l'Office des Routes. La précarité de ces ressources paraissait également manifeste. Elles restaient étroitement liées au budget, et le jour où la situation financière serait devenue anormale, combien grande aurait été la tentation pour le Gouvernement d'enlever à l'Office le produit de ces impôts plutôt que de risquer l'impopularité en imposant aux contribuables des charges fiscales nouvelles.

L'Office des Routes ne devait pas, ne pouvait pas avoir de ressources propres, et cela constituait son défaut irrémédiable. Les emprunts qu'il pouvait émettre étaient pratiquement gagés sur le crédit de l'Etat. Un établissement, même investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière, ne pouvait en effet avoir de crédit personnel, alors qu'il n'avait ni patrimoine, ni ressources propres. Enfin, l'institution de l'Office des Routes devait encore

supporter les mêmes critiques que les budgets industriels : pluralité des budgets, tendance au gaspillage financier...

Si donc cet organisme n'apportait pas une solution idéale au point de vue financier, à tout le moins aurait-il dû remplir un rôle technique et administratif qui lui permît de rendre des services nouveaux ou plus grands que les organismes existants. Or, par l'effet d'une disposition formelle du projet, la construction et les grosses réparations des ponts et ouvrages d'art ainsi que le rétablissement des routes consécutif à des avaries graves d'un caractère et d'une importance exceptionnelle échappaient à son action. D'autre part, et même pour les autres travaux, il ne devait ni les décider ni les faire faire ; les programmes et projets devaient être arrêtés par le Ministre des Travaux publics, les travaux exécutés par les soins de ses Services.

Le rôle de l'Office consistait à donner son avis sur les programmes techniques et financiers des travaux à effectuer sur les routes, à être consulté sur la répartition des crédits d'entretien des routes nationales entre les divers départements, à poursuivre la recherche et l'étude des mesures propres à améliorer les conditions techniques et financières de la construction, de l'aménagement et de l'entretien des routes. Pour ce rôle purement consultatif, le Conseil Général des Ponts et Chaussées existait déjà et l'Office, où les techniciens ne tenaient plus qu'une faible minorité n'aurait pu le tenir mieux que lui.

Malgré l'exemple étranger, malgré l'ardeur mise par certains pour en obtenir la réalisation, l'Office des Routes n'a pas été institué en France, le sentiment plus ou moins clair de son inefficacité ayant arrêté le Parlement devant les divers projets et propositions dont il a été saisi. Le dernier projet présenté en 1925 fut, en effet, rapporté favorablement devant la Commission des Travaux publics de la Chambre des Députés, mais n'alla pas plus loin. La continuation de la crise budgétaire, l'hostilité d'un nouveau Ministre des Finances en firent abandonner l'étude. Le Conseil National Economique devait d'ailleurs, quelques mois plus tard, se prononcer contre la création de cet organisme.

LES PROGRAMMES PAR TRANCHES

Une autre suggestion fut alors avancée, celle d'établir un programme de réfection des routes par tranches, analogue aux grands programmes de la Marine : « Pourquoi, monsieur le Ministre, disait au Sénat le comte d'Harcourt au cours de la séance du 14 avril 1926, pourquoi ne dresseriez-vous pas un programme de réfection, de reconstruction et d'entretien de nos routes, quelque chose d'analogue au programme de constructions navales, dont l'exécution se ferait par tranches, s'étendrait dans un certain nombre d'exercices et pour lesquels des crédits seraient prévus ? Vous obtiendriez l'argent nécessaire, vous auriez le concours du Parlement ainsi que celui des usagers. »

Cette suggestion s'inspirait d'une idée voisine de celle qui a été le principe de toutes les propositions de création d'un Office des Routes : le désir de soustraire les crédits destinés aux routes aux diverses incertitudes résultant des conditions de vote du budget, et celui de leur donner une certaine extension et une certaine stabilité par un engagement d'avance pris par le Parlement.

La même idée a été reprise peu après dans une proposition de loi N° 3073 déposée à la Chambre des Députés le 29 juin 1926, par MM. Charlot, Borrel, Le Trocquer, Bazille et Sibille ayant pour objet l'amélioration du réseau des routes nationales et de sections des routes départementales pouvant y être assimilées. Elle devait l'être de nouveau dans une proposition de loi N° 1235 présentée par plus d'une centaine de députés tendant à fixer le statut administratif et financier du « Réseau routier national ». Cette dernière proposition prévoyait sous le couvert d'un budget annexe, le vote par le Parlement pour cinq ans d'un programme routier soustrait aux oscillations budgétaires et pouvant être renouvelé ou stabilisé après chaque période quinquennale.

Mais les programmes de constructions navales ont un caractère très particulier qui permet le succès de la combinaison. Lorsqu'un programme est adopté, les comman-

des sont passées selon l'échelonnement prévu et il ne serait plus possible au Parlement de ne pas voter une année les crédits afférents au programme sans manquer à des engagements légitimes pris par l'Etat et sans rendre vaines les dépenses déjà faites.

Ce caractère ne peut se trouver dans les travaux de remise en état des routes. Comme ces travaux sont susceptibles d'exécution partielle, chaque année, le Parlement se sentira libre de les arrêter ou de les continuer. Le système était donc aussi inefficace que le précédent et ne fut pas adopté.

LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AUX DÉPENSES DE VOIRIE DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE

Si la politique des « grands itinéraires », les divers projets d'Office des Routes, les programmes par tranches visaient principalement à faciliter l'aménagement des routes nationales, les travaux et les débats parlementaires avaient également donné après 1920 une place très importante à l'amélioration des routes départementales et des chemins vicinaux. En raison notamment de l'importance sans cesse croissante de la circulation automobile, les charges des départements et des communes pour l'entretien de leur voirie départementale et vicinale devinrent considérables. Aussi de nombreuses suggestions furent faites sous les formes les plus diverses pour mettre à la charge de l'Etat une partie de ces importantes dépenses :

— Système dit des « routes à grand trafic ou à trafic exceptionnel ». Cette formule différait de celle pratiquée depuis plusieurs années avec les « grands itinéraires ». Ceux-ci ne ressortent en effet que du réseau des routes nationales, alors qu'une partie de la voirie départementale et vicinale pouvait être, outre certaines de ces routes, susceptible d'être classée dans les « routes à grand trafic ». Les voies ainsi classées auraient continué à dépendre, en principe, de leur voirie d'origine ; mais pour les travaux d'aménagement et d'entretien l'Etat devait assurer chaque année

une subvention importante aux budgets départementaux et communaux.

Cette conception fit l'objet d'un projet de loi N° 2998 déposé le 6 juillet 1921 par M. le Trocquer, Ministre des Travaux publics et d'une proposition de loi déposée par M. Sibille, le 2 décembre 1921. Le projet de loi a été adopté par la Chambre des Députés le 4 décembre 1922 et a fait l'objet d'un rapport de M. Cazelles au nom de la Commission des chemins de fer et transports et de l'outillage national du Sénat, lors de la séance du 22 juin 1923, mais n'a jamais été discuté.

— Etablissement pour cinq ans d'un programme de travaux de reconstruction des chaussées départementales et nationales avec ressources spéciales pour y faire face et attributions de subventions aux départements pour travaux de reconstruction de sections de routes ou chemins rattachés à la voirie départementale et reconnus comme supportant un trafic intensif permettant de les assimiler aux chaussées nationales (1) ;

— Attribution, sous le nom de péréquation, de subventions de l'Etat pour l'entretien des routes départementales et des chemins vicinaux ; ces subventions, qui devaient représenter environ la moitié des dépenses que font les départements et les communes pour leurs routes, se seraient élevées à 500 millions de francs par an (proposition de loi N° 217 déposée au Sénat le 3 avril 1926 par M. Tournan et un grand nombre de ses collègues) ;

— Affectation à la réfection des routes du produit départemental des taxes sur les automobiles et l'essence lorsqu'un « comité paritaire consultatif départemental » aurait déclaré, dans un département, l'état de celles-ci « mauvais » (proposition de loi N° 3.672 déposée par M. de Ramel, député, le 14 janvier 1927) ;

— Modification du classement actuel des routes et chemins comprenant dans les « routes nationales » avec les rou-

(1) Proposition de loi n° 3073 de MM. Charlot, Borrel, Le Trocquer, Bazille et Sibille en date du 29 juin 1926 déjà appelée.

tes départementales, les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun : les routes nationales ainsi définies seraient à la charge du budget de l'Etat, sous réserve du paiement par les départements de contributions annuelles égales aux dépenses assumées par ces collectivités pour les routes départementales et les chemins de grande communication et d'intérêt commun (proposition de loi N° 1291 déposée à la Chambre des Députés le 10 février 1925 par M. de Chappedelaine et plusieurs de ses Collègues).

Ces diverses conceptions avaient pour but de décharger les budgets locaux au détriment du budget général. Tous ces efforts, qui sous ces différentes formes sont demeurés vains, ont toutefois trouvé une consécration officielle avec la loi du 16 avril 1930 qui, par le doublement du réseau national qu'elle assurait, réduisait dans de fortes proportions les charges de certains départements et surtout des communes.

A son tour, le décret-loi du 14 juin 1938 instituant un réseau de chemins départementaux par la fusion en une seule catégorie des voies alors dénommées routes départementales, chemins vicinaux de grande communication et chemins vicinaux d'intérêt commun, a été une mesure réclamée depuis longtemps et a enlevé aux communes la charge d'importantes dépenses de vicinalité.

Ainsi dans une très large mesure, les difficultés financières ont pendant plusieurs années fait échec à toutes les propositions qui ont eu pour objet de faire passer au budget de l'Etat tout ou partie des dépenses supportées par les départements ou les communes, ce budget n'ayant pu déjà que très difficilement faire face aux dépenses de remise en état et d'entretien des routes nationales.

CHAPITRE IV

ASPECT FINANCIER DES AUTOROUTES ET DES AUTOSTRADES

Au point de vue étymologique, les mots autostrade et autoroute veulent dire absolument la même chose : route spécialement établie pour les automobiles de façon à être matériellement isolée des courants de circulation secondaire. Mais, en fait, l'usage a donné la dénomination d'autostrade et d'autoroute à des catégories de voies complètement différentes. Une autoroute est du type de nos meilleures routes actuelles, mais améliorée, adaptée et pourvue de tous les perfectionnements offerts par la technique moderne. Une autostrade est au contraire une route qui n'est faite que pour permettre et favoriser la vitesse. L'étude de ses caractéristiques n'a eu lieu que dans ce but. Véritable « chemin de fer sans rails », elle est hermétiquement close par des haies pour empêcher les animaux errants d'y pénétrer, et les chemins adjacents ne communiquent avec elle que par des barrières gardées. Elle ne rencontre les autres autostrades que par des bifurcations aménagées. Elle est aussi plane, aussi rectiligne que possible. Une telle route, dont tout obstacle est écarté, permet de se lancer en parfaite sécurité aux allures les plus rapides.

La France n'a, à l'heure actuelle, ni autoroute ni autostrade ouvertes à la circulation ; mais si l'étude de ces catégories spéciales de routes appelle avant tout un examen de réalisations étrangères, on ne saurait étudier les différents aspects du problème du financement des routes dans notre pays en les passant sous silence. Depuis quelques années en effet, de nombreux projets d'autoroutes y ont été conçus, des commencements de réalisation entrepris.

L'EXEMPLE ITALIEN

L'Italie est le premier pays qui ait conçu et réalisé les autostrades. Les solutions techniques et administratives qui ont fait l'objet de divers projets ou propositions de lois en France, après la guerre de 1914-1918, tel par exemple le projet de loi portant création de « routes à grand trafic ou à trafic exceptionnel », ne sauraient en effet leur être comparées. Ces conceptions qui d'ailleurs n'ont pas été adoptées, ne correspondaient pas au principe des autostrades.

Ainsi, en 1922, alors que le réseau routier souffrait encore des conséquences de la guerre, un ingénieur, M. Piero Puricelli présenta au Touring-Club italien un projet consistant à créer des voies publiques réservées aux automobiles. Le parcours s'étendant entre Milan et les Lacs de Lombardie, région particulièrement industrielle, fut choisi pour cette expérience. Cette autostrade longue de 85 kilomètres fut la première d'un réseau qui devint plus étendu par la suite.

Une convention ministérielle établie la même année fixa les modalités relatives à sa concession. Cette convention fut rendue exécutoire par un décret royal qui précisa les caractères juridiques et économiques que l'autostrade allait prendre dans le droit public italien, ainsi que les dispositions concernant la durée de cette concession, le droit de rachat de la part de l'Etat, le caractère d'utilité publique reconnu aux ouvrages à construire, la faculté de prélever des taxes de péage, l'assimilation de l'autostrade aux lignes de chemins de fer et aux routes nationales en ce qui a trait à la protection du patrimoine routier et à la sécurité de l'exploitation.

Quant au financement, la convention fixa à un taux très modeste l'aide de l'Etat, celui-ci s'étant pratiquement borné à garantir le service des intérêts et de l'amortissement pour un capital-obligations correspondant approximativement à un tiers de la somme nécessaire à la construction de l'autostrade. En contrepartie de cette charge, l'Etat se

réservait un droit privilégié sur les bénéfices de l'exploitation.

Des conventions analogues furent établies et des décrets rendus pour l'autostrade Turin-Milan, ainsi que pour les autres éléments de l'artère de la vallée du Pô concédés successivement à l'autostrade Milan-Lacs, de même que pour l'autostrade de Florence à la mer. Il fut ainsi possible d'établir des projets de budget pour chacune d'entre elles, en prévoyant qu'il serait pourvu de la façon suivante aux dépenses nécessaires à leur construction :

a) par la constitution d'un capital actionnaire représentant, à l'aide des contributions versées à fonds perdu par les organismes locaux, un tiers de la dépense prévue ;

b) par le versement par l'Etat, pendant toute la durée de la convention, d'une annuité correspondant à une valeur initiale égale à un autre tiers de cette dépense, l'Etat se réservant un droit privilégié sur les bénéfices de l'entreprise, en vue du remboursement graduel de ses avances ;

c) par l'émission d'obligations par la Société concessionnaire jusqu'à concurrence du troisième tiers, avec garantie des Administrations provinciales et communales intéressées à l'exécution des travaux, pour le service des intérêts et l'amortissement de ce capital-obligations.

Encouragée par l'appui moral accordé par le Gouvernement italien, l'initiative privée sur laquelle on comptait beaucoup sut se montrer digne de la confiance qu'on lui avait faite. Il fut ainsi possible d'ouvrir au trafic automobile, dans l'espace d'un peu plus de dix ans, sur la base de ce type de convention, plus de 500 kilomètres d'autostrades.

Une des caractéristiques du système italien réside dans la perception de péages sur les véhicules qui utilisent ces voies, le montant de ces péages étant fonction de l'importance du parcours, de la puissance et de la catégorie des véhicules.

Mais aucune des Sociétés concessionnaires n'a pu rétribuer son capital-actions et l'excédent des recettes brutes par rapport aux frais d'entretien et d'exploitation n'a pas

permis de rembourser à l'Etat ses avances à titre de garantie, sauf dans le cas de l'autostrade Milan-Lacs de Lombardie. Il a d'ailleurs été nécessaire, par mesure de précaution, d'affecter aux réserves une partie importante de ces recettes brutes afin de faire face aux frais extraordinaires d'entretien.

Il découlait de cette situation la nécessité pour l'Etat italien de se substituer aux entreprises privées, ce que fit le Gouvernement qui n'avait pas manqué de comprendre et d'interpréter les conséquences de son expérience. Ainsi l'Etat lui-même a financé la construction de l'autoroute Gênes-Seravalle Scrivia. Il a d'autre part racheté l'autostrade Milan-Lacs. Ceci laissait par conséquent prévoir que les autostrades pourraient par la suite rentrer dans le cadre d'ensemble du réseau routier ordinaire italien dont elles constitueraient une catégorie nouvelle bénéficiant notamment d'une réglementation spéciale pour la circulation.

*
**

LA SOLUTION ALLEMANDE

En Allemagne, la question des autoroutes (Autobahnen) est également depuis longtemps à l'ordre du jour. Avant la révolution nationale-socialiste, la Hafraba, Société dont le siège était à Francfort, avait déjà étudié la création d'une autoroute Hambourg-Francfort-Bâle, première amorce d'un réseau plus étendu. Sept années d'efforts n'avaient pas permis à cette Société d'entrer dans la voie des réalisations, en raison de toutes sortes d'oppositions et d'obstacles d'ordre juridique et administratif.

Dès son accession au pouvoir, le Führer reprit l'idée première de la Hafraba et l'élargissant, décida la création à travers toute l'Allemagne, d'un vaste réseau d'autoroutes d'Empire, réunissant entre elles toutes les grandes villes. La longueur du réseau primitivement prévue devait être d'environ 7.000 kilomètres.

Une loi du 27 juin 1933 confia à la Société des Che-

mins de fer allemands, la Reichsbahn, la construction et l'exploitation du réseau d'autoroutes, par l'intermédiaire d'une filiale, la Reichsautobahnen. Celle-ci avait son siège à Berlin et était placée sous le contrôle d'un Inspecteur général des Routes allemandes qui ne dépendait d'aucun Ministère, mais directement de la Chancellerie. En outre, cette loi conférait aux autoroutes le caractère de voies publiques exclusivement réservées à la circulation automobile, autorisait la Reichsautobahn à prélever éventuellement des taxes d'exploitation (soumises à l'approbation du Ministre des Transports), et lui donnait le droit d'expropriation ; elle accordait à l'Inspecteur général les pouvoirs les plus étendus, celui-ci devant coordonner toutes les initiatives concernant la construction et l'entretien des routes ordinaires et empêcher la réalisation par les collectivités locales ou régionales de tous travaux routiers qui ne seraient pas en plein accord avec le programme de développement des autoroutes. Ce poste d'Inspecteur général des Routes allemandes a été confié depuis le début au Dr Ing. Fritz Todt.

Lors du 7^e Congrès International de la Route qui s'est tenu à Munich en Septembre 1934, l'un des représentants du Reich rappelait que la construction de cet important réseau d'autoroutes était la cheville maîtresse de la vie économique et sociale de son pays et avait notamment pour but de procéder à la résorption du chômage. Au point de vue main-d'œuvre, le nombre de chômeurs employés directement sur les autoroutes est allé jusqu'à 130.000 et si l'on tenait compte des ouvriers et employés utilisés dans les carrières et les usines de matériaux de construction, on pouvait estimer que la construction des autoroutes fournissait du travail à environ 250.000 personnes. Il résultait de l'utilisation de cette main-d'œuvre que 35 % des sommes consacrées à ces travaux auraient dû être payées de toute façon sous forme d'indemnités de chômage aux ouvriers qui avaient trouvé à s'y employer.

De plus, les milieux autorisés allemands évaluaient en 1938 à 25 ou 30 % de l'ensemble des dépenses, les capitaux qui avaient fait retour au Reich sous forme d'augmentation de recettes due au mouvement d'affaires suscité par ces travaux : dans ces conditions, le Reich n'aurait déboursé en

réalité qu'environ 35 à 40 % de plus que s'il n'avait pas entrepris la construction des autoroutes.

Jusqu'à présent, l'impôt n'a fourni qu'une contribution minime aux ressources employées pour cette construction, le financement ayant été au début assuré par l'emprunt. A l'exception de 50 millions de Reichsmark versés par la Reichsbahn à titre de capital social, la plupart des crédits ont été des crédits de réescompte accordés par la Reichsbank ou versés par elle pour le compte de la Société Reichsautobahnen à l'organisme des Chemins de fer du Reich et à un autre organisme créé par cette Société pour ses propres besoins.

En 1936, la Reichsbahn a émis sur le marché financier un emprunt de 500 millions de Reichsmark pour la consolidation de la dette à court terme constituée par les traites de la Reichsbahn et de la Société Reichsautobahnen. Sur le produit de cet emprunt, 400 millions de Reichsmark ont été versés en vertu de conventions particulières à la Société Reichsautobahnen ; celle-ci assure le service de cette partie de l'emprunt avec la garantie du Reich.

Il fut estimé que, par la suite, le financement pourrait être assuré par le budget du Reich. En effet, depuis le 1^{er} janvier 1937, la Société Reichsautobahnen dispose de recettes propres constituées par le produit du monopole des postes d'essence placés sur les autoroutes, monopole concédé à une filiale, la Reichsautobahn-Kraftstoff-Gesellschaft.

D'autre part, le budget du Reich doit fournir le complément nécessaire qu'à son tour il retire d'une augmentation des droits sur les carburants et d'un impôt spécial institué par la loi du 2 juillet 1936. Celle-ci étend au trafic public de personnes et de marchandises par route ainsi qu'au trafic privé de marchandises sur des parcours routiers supérieurs à 50 km., l'impôt prélevé jusqu'alors uniquement sur les transports par chemins de fer. La perception du nouvel impôt sur les transports de marchandises est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1936 au taux de 7 % sur le prix des transports publics (dorénavant exonérés de la taxe de 2 % sur le chiffre d'affaires) et de 0,6 Rpf par tonne-km. pour les transports privés.

L'impôt sur les transports de voyageurs, appliqué depuis le 1^{er} mars 1937 est de 12 % du prix du billet pour les transports à grande distance (la taxe de 2 % étant également supprimée) ; pour les services locaux, la taxe sur le chiffre d'affaires est simplement remplacée par un impôt du même taux sur les transports.

Ainsi, à la solution consistant à faire payer la construction et l'entretien des autoroutes au moyen de péages ou de taxes spéciales perçus sur leurs usagers, le Reich a préféré celle qui consiste à faire participer le pays tout entier à cette œuvre d'intérêt général qui doit profiter à l'ensemble de l'économie.

S'il a jugé bon d'établir des impôts sur les transports routiers et les carburants, il justifiait cette mesure fiscale par les avantages et les possibilités nouvelles que les transports automobiles tiraient de l'utilisation des autoroutes : économies de carburant et de pneumatiques, rotation plus rapide du matériel, amélioration du trafic, diminution des primes d'assurances en raison de la réduction du nombre d'accidents.

Lorsque pendant l'été 1933 les autoroutes furent commencées, la Reichsbahn était encore sous la forme d'une Société. L'entreprise des autoroutes, la Reichsautobahnen fut, par analogie, constituée également en Société. Au point de vue financier, à l'exception des sommes versées par la Reichsbahn à titre de capital social, toutes les dépenses ont été financées par le Reich sans aucun apport d'argent privé sous forme d'actions.

Mais, en 1937, la Reichsbahn fut incorporée au Reich et placée sous la Direction du Ministre des Transports ; la Reichsautobahnen ne pouvait donc plus que faire retour à l'Etat allemand. Ainsi en a décidé une loi en date du 1^{er} juin 1938, en vertu de laquelle la Reichsautobahnen est désormais une entreprise d'Etat, filiale de la Reichsbahn.

LA QUESTION DES AUTOROUTES EN FRANCE ET LEUR RÉGIME FINANCIER

Postérieurement aux efforts italiens et allemands, la question des autoroutes s'est posée en France.

La loi du 14 mai 1932, en définissant la Région parisienne, avait prescrit l'établissement d'un plan d'aménagement de cette région. Ce plan a été établi par les soins du Comité d'aménagement de la Région parisienne, et remis au Gouvernement le 14 mai 1934. Il prévoyait un système complet d'autoroutes comportant cinq artères radiales, réunies par une voie formant rocade autour de Paris.

Les cinq autoroutes radiales prévues par les auteurs du plan d'aménagement étaient :

- 1° l'autoroute de l'Ouest, partant de Saint-Cloud pour atteindre les routes nationales desservant Mantes et Rambouillet ;
- 2° la voie partant du Rond-point de la Défense à Courbevoie pour aboutir dans la forêt de Saint-Germain ;
- 3° la route du Bourget reliant l'aérodrome à la région Est de l'agglomération parisienne, donnant à celle-ci un débouché vers le Nord et le Nord-Est ;
- 4° la route de l'Est, partant du bois de Vincennes pour aboutir à la route de Provins et à la route de Meaux ;
- 5° la route du Sud reliant la porte d'Italie aux routes de Fontainebleau et d'Orléans ;
- 6° l'autoroute de rocade, déjà amorcée par les fourches des 5 radiales précédentes, et constituant une sorte de « grande ceinture » à une distance moyenne d'une vingtaine de kilomètres de la Capitale. Son tracé devait traverser ou longer les principales forêts de la Région parisienne et raccorder entre elles non seulement les autoroutes radiales, mais encore les grandes routes du réseau ordinaire rayonnant autour de Paris.

L'ensemble de toutes ces artères représentait un réseau d'environ 270 kilomètres, dont approximativement 90 à construire dans le cadre du plan Marquet. Il avait en outre été étudié de façon à être exclusivement réservé à la circulation automobile et à permettre les plus grandes vitesses en toute sécurité.

Le plan d'aménagement était arrivé à son heure puisque le décret-loi du 15 mai 1934 prévoyait la réalisation d'un programme de grands travaux contre le chômage, au moyen des disponibilités des Caisses d'assurances sociales. L'article 3 de ce décret-loi précisait d'ailleurs que celui-ci serait dressé par une Commission nationale. Le programme ainsi établi par cette Commission comprenait pour les routes de la Région parisienne une somme de 1.190 millions — 240 millions pour les ponts dans Paris ainsi que l'aménagement des boulevards militaires, et 950 millions pour les sorties de Paris. Sur ces 950 millions, 450 concernaient les sorties anciennes — c'est-à-dire les améliorations étudiées aux routes actuelles, et 500 les sorties nouvelles, cette somme devant s'appliquer à la réalisation des trois premières autoroutes de l'Ouest, du Sud et du Nord. Les dépenses à réaliser, pour importantes qu'elles fussent, n'étaient pas excessives si l'on considérait le nombre des automobiles en circulation dans cette région.

Les travaux de l'Autoroute de l'Ouest, unique en son genre dans notre pays, furent déclarés d'utilité publique par décret du 4 mai 1935 et immédiatement entrepris. L'aspect administratif et financier de cette autoroute, non encore ouverte à la circulation n'est pas connu autrement que par ce décret de 1935 (1). Il prévoit que sur le rapport du Ministre des Travaux publics un décret interviendrait pour fixer ultérieurement la réglementation de la nouvelle voie qui serait exclusivement réservée à la circulation automobile. Le 15 avril 1937, un arrêté instituait auprès du Minis-

(1) Le décret du 29 août 1938 concernant les autoroutes à exécuter autour de Lyon est conçu dans les mêmes termes.

tre des Travaux publics une commission spéciale chargée de l'étude des conditions d'exploitation de cette nouvelle catégorie de voie de communication dans notre pays.



Si le début de la construction de la première autoroute française ne remonte qu'à 1935, depuis de nombreuses années déjà la question des autoroutes intéressait un certain nombre de techniciens, d'industriels et de personnalités politiques de notre pays.

Antérieurement à 1930 on avait ainsi suggéré la construction d'une autoroute Paris-Deauville (intérêt touristique), d'une autoroute Paris-Cherbourg (spécialement destinée aux Américains débarquant dans ce port), d'une autoroute reliant Paris à la Côte d'Azur, d'une autre reliant Lyon à Saint-Etienne (raisons industrielles). Mais le projet qui semblait toutefois devoir se prêter à une réalisation immédiate, était celui de l'autoroute reliant Paris au Nord de la France. Approuvé par le Conseil général des Ponts et Chaussées, ce projet était favorablement accueilli par le Ministère des Travaux publics. Une Société, la Compagnie des Autoroutes, s'était même formée pour réunir les concours financiers nécessaires.

Pour sa construction, une dépense de l'ordre de 1 million 500.000 francs par km. était alors envisagée. La Compagnie des Autoroutes pensait que pour la rémunération et l'amortissement en trente années du capital engagé, et pour le remboursement des frais d'entretien et d'exploitation, il suffirait de récupérer annuellement par kilomètre une somme de 150.000 francs, ce qui ne conduirait qu'à la perception de taxes très réduites sur les véhicules empruntant l'autoroute. Ces taxes ne devaient pas dépasser 25 ou 30 centimes par kilomètre et étaient proportionnées au poids et à la vitesse des véhicules.

La construction devait être entièrement exécutée avec des capitaux privés, l'entreprise fonctionnant sous le régime

de la concession, avec seulement une garantie d'intérêt de l'Etat. Le projet présenté par la Compagnie des Autoroutes prévoyait d'ailleurs une clause dite de « plus value », associant l'Etat ainsi que les départements et les communes aux bénéfices résultant de la valorisation ultérieure des terrains (2).

Cette initiative privée n'a pu aboutir.

* * *

Aussitôt après la publication des décrets du 8 août 1935, instituant un programme de travaux départementaux et communaux en vue de lutter contre le chômage, une Commission nationale des Grands Travaux fut réunie sous la présidence de M. L.-O. Frossard, Ministre du Travail, assisté de M. Laurent-Eynac, Ministre des Travaux publics, afin de déterminer les travaux à entreprendre. Cette Commission décida d'aménager spécialement quelques grands itinéraires routiers dont la plupart seraient de caractère international, et tiendraient lieu d'autoroutes.

D'un long communiqué donné à la presse par le Ministre du Travail, au nom de la Commission, nous extrayons les passages suivants :

« L'opportunité de construire en France des autoroutes a été longuement étudiée au cours d'une précédente réu-

(2) Des conclusions générales qu'il était permis de tirer des rapports présentés au 1^{er} Congrès International des Autoroutes tenu à Genève en 1931, il se dégageait :

1° que le prix de revient moyen de la construction d'une autoroute semblait devoir s'établir à cette époque autour de 300.000 fr. suisses par km. (soit 1.500.000 francs français).

2° que la plupart des Etats ne pouvaient, à cette même époque, envisager de construire des autoroutes à leurs frais, et devaient en laisser l'établissement à des Sociétés privées qui, obtenant une concession temporaire d'exploitation, rémunéreraient le capital engagé par la perception de péages.

nion de la Commission des Grands Travaux. Les frais de leur établissement et de leur entretien sont très élevés, les péages perçus sur les usagers insuffisants à couvrir les dépenses que supporterait l'Etat de ce chef. A ces circonstances s'en ajoutent deux autres qui sont de nature à rejeter la construction d'autoroutes en France : le réseau routier y est très développé ; le nombre de voitures automobiles par kilomètre de routes notablement plus faible qu'aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne.

« Toutefois, M. Laurent-Eynac, Ministre des Travaux publics, a pensé qu'il y avait place, entre les différentes formules aujourd'hui appliquées en matière de voirie routière, pour une conception nouvelle, le « grand itinéraire ». Celui-ci se distinguerait d'une route nationale par l'élargissement à 7 ou 9 mètres et même au delà, par le relèvement des virages avec rectification des tournants, par la suppression des bombements exagérés.

« Les passages à niveau seront sur ces parcours entièrement supprimés : des suppressions ou aménagements des traversées à niveau, en vue d'assurer la priorité sur les grands itinéraires, sont d'ores et déjà prévus, et enfin des déviations aux approches des grandes villes seront effectuées.

« La Commission sur le rapport de MM. Jouhaux, secrétaire général de la C.G.T., Garnier, président de la Chambre de Commerce de Paris, et Surleau, Ingénieur en Chef des Chemins de fer de l'Etat, a affecté à ces travaux 590 millions en vue de la réalisation des itinéraires ci-après : Paris-Strasbourg, Calais-Vitry-le-François, Paris-Lyon (par Auxerre), Paris-Bordeaux.

« Les rapporteurs ont particulièrement insisté sur la grande quantité de main-d'œuvre qui peut être directement employée à cette catégorie de travaux : près de 6.000 hommes vont y être occupés pendant 40 mois. »

Ce texte fait particulièrement ressortir les principes de la politique routière française, durant ces dernières années. Les autoroutes offrent de nombreux et très importants avantages ; elles décongestionnent le réseau routier, dimi-

nuent les embouteillages et les accidents, facilitent les très grandes vitesses et favorisent le progrès de l'automobile.

Mais leur coût d'établissement est excessivement élevé et les Pouvoirs publics ont été assez peu enclins, au milieu de leurs difficultés financières, à en estimer, jusqu'à ce jour — ailleurs que dans l'agglomération parisienne ou la région lyonnaise — la réalisation nécessaire, voire possible.

D'autre part, les assemblées municipales ont bien souvent craint que le parcours trop rigide de ces voies nouvelles, fuyant par nécessité les agglomérations, ne nuisent au tourisme ainsi qu'à l'essor commercial de leurs communes.

Cette politique subira peut-être dans les années prochaines une orientation différente. Depuis plus de 10 ans, des efforts sont entrepris pour faire participer la France à l'établissement d'un plan d'ensemble européen d'autoroutes. Dès 1930, en effet, a été créé à Genève le Bureau International des Autoroutes, ayant précisément pour but de coordonner toutes les initiatives européennes et autres dans ce domaine. Cet organisme, constitué sur une initiative française, avait d'ailleurs reçu le patronage du Bureau International du Travail, qui voyait dans la construction d'un réseau européen d'autoroutes un remède à la crise du chômage. Lors du 2^e Congrès International des Autoroutes tenu à Milan en avril 1932, le Bureau International des Autoroutes se transforma en Office International des Autoroutes (O.I. A.R.). Cet Office, faute de ressources suffisantes, n'a pu fonctionner utilement. Mais à différentes reprises depuis et notamment lors du Congrès économique européen tenu à Bruxelles, en 1935, une large place a été donnée aux problèmes des Travaux publics et notamment à la question des autoroutes. Le représentant français, M. Lucien Lainé y proposa, dans son rapport, tout un plan d'ensemble à caractère international. Sa conclusion était que la construction d'autoroutes s'imposait en Europe avec beaucoup plus de force et de nécessité que la construction des voies ferrées au siècle dernier.

Il n'est pas déraisonnable de penser que ces grands travaux européens, dont les « itinéraires internationaux » projetés en 1935 par les Pouvoirs publics sont la première ébauche en France, se réaliseront dans notre pays dans un avenir peut-être assez proche.

CONCLUSION

Le rôle des routes dans la vie économique et sociale du pays est immense. Depuis des siècles, la France a consacré de très grands efforts pour l'établissement de son réseau routier. Celui-ci composé de grandes artères heureusement tracées et de multiples voies secondaires de qualité excellente a permis le fonctionnement parfait du trafic automobile et a même favorisé son prodigieux développement. Le besoin de routes spéciales, destinées à répondre aux nécessités de vitesse des transports modernes s'est ainsi moins fait sentir qu'à l'étranger. Jusqu'à maintenant notre Pays a pu, sauf autour de quelques très importantes agglomérations, s'épargner le coût particulièrement élevé de leur construction qu'un proche avenir pourtant rendra certainement nécessaire..

Mais la circulation intensive de plus de deux millions de véhicules pose un impérieux problème de remise en état de ce réseau. Chaque année, les travaux routiers réclament l'investissement de sommes considérables. Depuis 1920, le coût de plus en plus élevé de ceux-ci fait l'objet des préoccupations du Parlement, des collectivités locales, de l'opinion publique. Une nouvelle répartition des charges s'est alors imposée, les collectivités départementales et communales n'étant plus à même de subvenir par leurs seules ressources aux dépenses que nécessite un trafic constamment accru. La loi du 16 avril 1930, en doublant le réseau des routes nationales par prélèvement sur les routes départementales et sur les chemins vicinaux a augmenté la charge de l'Etat. Le nouveau régime créé par le décret-loi du

14 juin 1938, instituant un réseau de chemins dits « chemins départementaux » a été également une mesure particulièrement heureuse réclamée depuis longtemps.

*
**

L'automobile est aujourd'hui une matière imposable à laquelle le Trésor demande beaucoup. Malgré leurs récriminations, les usagers de la route doivent logiquement participer aux dépenses de voirie. Une telle politique fiscale, selon toutefois des formules variées, est d'ailleurs commune à tous les pays. Le choix de la formule répartissant équitablement et rationnellement les charges inhérentes au réseau routier entre l'ensemble des contribuables et les usagers est un problème fort délicat.

*
**

Les travaux routiers sont de ceux qui emploient une forte proportion de main-d'œuvre. Ils concourent ainsi dans une très large mesure à la lutte contre le chômage. La part des frais de main-d'œuvre dans l'ensemble des dépenses a été estimé en France entre 60 et 70 % pour les travaux de construction, et entre 40 et 55 % pour les travaux d'entretien.

Si le sort de la route et celui de l'automobile sont désormais liés, cette liaison est un champ d'activité excessivement fécond pour un grand nombre d'industries : exploitation des carrières et industrie des chaux et ciments pour la fourniture de matériaux, industrie du gaz qui apporte le goudron, industrie pétrolière qui fournit le bitume pour le revêtement des chaussées, ainsi que la majeure partie des carburants, industrie mécanique qui construit le matériel pour l'exécution des travaux, industrie de l'automobile qui elle-même entraîne dans son sillage une longue série d'industries annexes...

Lorsque le chômage sévit sur une grande échelle, les Pouvoirs publics ont donc tout intérêt à poursuivre la réalisation de travaux routiers. Ce faisant, ils occupent d'abord les chômeurs au lieu de les laisser dans une oisiveté démoralisante. Ensuite, ils peuvent inscrire en déduction des dépenses de main-d'œuvre pour ces travaux les indemnités de chômage qui, sans eux, auraient dû être versées.



Les travaux routiers répondent également à un autre but : celui de compléter le capital national constitué par les moyens de communication du pays, et en facilitant les échanges, d'assurer sa prospérité. Le réseau routier est en effet l'un des éléments principaux de ce que l'époque moderne appelle l'Outillage national. Son établissement, son amélioration, son entretien répondent par excellence à la notion de Travaux publics.

Or, les modalités du financement ont été de tout temps, indépendamment de l'aspect technique, le problème primordial conditionnant la mise en œuvre de tout programme d'Outillage national. Ce problème financier ne comporte pas de solution unique, les gouvernements ayant à choisir selon les circonstances entre des solutions multiples — impôts, emprunts, combinaisons diverses, — commandées par des raisons d'opportunité économique et politique. Ce problème n'a en outre que très peu passionné l'opinion publique et n'a surtout été à l'ordre du jour que dans les sphères officielles.

Par contre, quoique les travaux routiers ne fassent que très rarement l'objet d'un plan limité à eux seuls, mais constituent presque toujours une partie seulement d'un vaste programme comprenant également des travaux d'aménagement de voies navigables, de ports maritimes, de chutes d'eau, de voies ferrées, l'opinion publique depuis des centaines d'années s'est intéressée, voire même à certains moments passionnée pour les problèmes posés par

leur financement. Le simple rappel des réactions populaires contre l'usage de la corvée royale fait ressortir toute l'importance prise par eux à ces époques déjà anciennes. Le développement de la circulation avec l'accroissement prodigieux des véhicules automobiles n'a pu que leur apporter depuis quelque trente ans un regain de constante actualité.



L'héritage de plusieurs siècles de labeur, l'œuvre immense de ces dernières années dans un domaine où l'évolution ne cesse un seul instant ont donné à la France un magnifique réseau de routes dont l'aménagement et l'entretien entraînent des dépenses considérables. Mais la réalisation de tels ouvrages d'art, par les services qu'ils peuvent rendre à la collectivité nationale assure sa prospérité économique et développe sa richesse. En mettant les questions routières à la place d'honneur, les Pouvoirs publics ne peuvent que faire œuvre des plus fécondes car la cause de la Route est la cause du Pays tout entier.

Vu, *Le Président,*
MESTRE.

Vu, *Le Doyen,*
RIPERT.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,

Gilbert GIDEL.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX (Edgar). — Traité de Législation financière.
BERTHÉLEMY (H.). — Traité de Droit administratif.
CAZELLES (Jean). — Rapport N° 485 sur le projet de loi portant création de routes à grand trafic. Sénat, année 1923.
CHAPPEDELAINE. — Rapport N° 3658 sur le projet et les propositions de lois concernant le Programme d'Outillage national. Chambre des Députés, session de 1930.
CHARLOT. — Rapport N° 6852 concernant la création d'un Office des Routes. Chambre des Députés, session extraordinaire, année 1923.
COURCELLE (Louis). — Traité administratif des Travaux publics.
DALLOZ. — Nouveau Dictionnaire pratique de Droit.
DEBAUVE (A.). — Dictionnaire administratif des Travaux publics.
HERSENT (Georges). — Une Politique de Construction après la guerre.
LÉGER (Alfred). — Les Travaux publics aux temps des Romains.
MARGUERON (G.). — Le Droit routier.

*
* *

- Annales des Ponts et Chaussées.
— Annales du Syndicat professionnel des Entrepreneurs de Travaux publics de France.
— Annales de la Voirie départementale, vicinale, rurale et urbaine et des Travaux communaux et départementaux.
— Bulletins de l'Association Internationale permanente des Congrès de la Route.
— Bulletins de la Statistique générale de la France.
— Bureau international du Travail : « Le Chômage et les Travaux publics ».
— Comptes rendus des Congrès Internationaux de la Route.
— Documents de la Chambre de Commerce Internationale : « La Route et le Rail dans quarante Pays », « L'Administration et le Financement des Routes dans quinze Pays ».
— Projets et propositions de lois concernant les routes.
— Revue générale des Routes et de la Circulation routière.
— Routes et chemins vicinaux (Bibliothèque de l'Ingénieur des Travaux publics).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Historique du financement des Routes en France.....	9
---	---

La naissance de la Route en Gaule. — Les conséquences de la domination romaine. — L'invasion des Barbares. — L'abandon des routes au Moyen-Age. — Les efforts pour améliorer le régime financier des routes à partir du xvi^e siècle. — L'œuvre de Sully et de Colbert. — La généralisation de la corvée avec le contrôleur général Orry. — Les efforts de Turgot pour l'abolition de la corvée. — La Révolution française et le régime financier des routes impériales et départementales. — La loi du 21 mai 1836 ou la « Charte des chemins vicinaux ». — L'influence du développement des chemins de fer à partir du Second Empire. — L'effort financier sous la Troisième République. — Le développement de la circulation routière après la guerre de 1914-1918. — Les programmes de grands travaux et les difficultés financières de 1930 à 1939.

DEUXIÈME PARTIE

Les divers aspects des problèmes financiers des routes en France	41
--	----

CHAPITRE PREMIER. — Régime financier des routes.....	43
--	----

I. Les routes nationales. — II. Les chemins départementaux. — III. Les chemins vicinaux. — IV. Les chemins ruraux. — V. Les voies urbaines.

CHAPITRE II. — <i>Impôts et taxes acquittés par les usagers de la route</i>	71
I. Taxe sur les voitures, chevaux, mules et mulets. — II. Taxe des prestations. — III. Taxe de circulation sur l'automobile. Son remplacement par l'impôt sur les combustibles liquides employés à la traction routière. — IV. Droits et taxes sur les carburants. — V. Taxes au poids ou à l'encombrement. Droit fixe sur les remorques. — VI. Taxes spéciales sur les transports dites taxes de coordination. — VII. Taxe sur les vélocipèdes. — VIII. Impôts divers.	
Critiques portées contre ces impositions par les usagers de la Route. — Réponses aux critiques. — Participation équitables de ces usagers aux dépenses de voirie.	
CHAPITRE III. — <i>Méthodes financières diverses pour l'aménagement des routes depuis 1920</i>	87
Les « grands itinéraires ». — L'Office des Routes. — Les programmes par tranches. — La participation de l'Etat aux dépenses de voirie départementale et vicinale.	
CHAPITRE IV. — <i>Aspect financier des autoroutes et des autostrades</i>	97
L'exemple italien. — La solution allemande. — La question des autoroutes en France et leur régime financier.	
CONCLUSION	111
BIBLIOGRAPHIE	115

